

ABHANDLUNGEN

Rechtsprobleme der deutschen Interimgesetzgebung für den Tiefseebergbau

*E. U. Petersmann**

Inhaltsübersicht

- I. Völkerrechtliche Rahmenbedingungen des Tiefseebergbaus
 1. Rechtliche Regelungsbedürftigkeit des Tiefseebergbaus
 2. Völkerrechtliche Zulässigkeit des Tiefseebergbaus
 3. Völkerrechtliche Zulässigkeit der Interimgesetzgebung
- II. Das Tiefseebodenrégime des Entwurfs der Seerechtskonvention
 1. Der Entwurf der Seerechtskonvention
 2. Die Ergebnisse der 9. Session 1980
- III. Das deutsche »Gesetz zur vorläufigen Regelung des Tiefseebergbaus« vom 16. August 1980
 1. Gesetzgebungsverfahren
 2. Gesetzesinhalt
- IV. Rechtliche Durchführungsprobleme
 1. Enteignungs- und Entschädigungsprobleme
 2. Rechtliche Umweltschutzregelungen
 3. Rechtliche »Gegenseitigkeitsprobleme«
- V. Ausblick: Vorläufige Bewertungen und völkerrechtliche Präjudizwirkungen der Tiefseebergbauregelungen
 1. Die Kritik der Unternehmen
 2. Vorläufige Wertungen des Bundestages
 3. Völkerrechtliche Präjudizwirkungen

* Dr. jur., Genf.

Abkürzungen: AJIL = American Journal of International Law; AMR = Arbeitsgemeinschaft Meerestechnisch Gewinnbarer Rohstoffe; AWG = Außenwirtschaftsgesetz; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BGHZ = Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen; BT-Drs. = Drucksachen des Bundestages; BVerfG(E) = Bundesverfassungsgericht (Entscheidungen); EG = Europäische Gemeinschaften; EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; GG = Grundgesetz; HSEG = Hohe See – Einbringungsgesetz; ICJ = International Court of Justice; IGH = Internationaler Gerichtshof; ILC = International Law Commission; ILM = International Legal Materials; NOAA = National Oceanic and Atmospheric Administration; OECD = Organisation for Economic Cooperation and Develop-

I. Völkerrechtliche Rahmenbedingungen des Tiefseebergbaus

1. Rechtliche Regelungsbedürftigkeit des Tiefseebergbaus

Die historischen Seerechtsentwicklungen werden traditionell durch die Interessen, das politische Durchsetzungsvermögen und die Völkerrechtspraxis der an der Meeresnutzung interessierten Handels-, Schiffahrts-, Fischereistaaten und Militärmächte geprägt. Die Aufteilung der Meere in eine spanische und eine portugiesische Einflußzone in der päpstlichen Bulle «*Inter caetera*» vom 14. Mai 1493, die durch H. Grotius' Schrift «*Mare Liberum*» von 1609 konzeptionell vorbereitete und von den damaligen See- und Handelsmächten Frankreich, England und Holland im Friedensvertrag von Münster 1648 durchgesetzte Anerkennung der völkerrechtlichen Freiheit der Meere, die zu Anfang des 18. Jh. von Bynkershoek mit der Reichweite der Geschütze begründete Küstenmeerweite von 3 sm («*imperium terrae finiri ubi finitur armorum potestas*») und die seit der Truman-Proklamation vom 20. September 1945 immer häufigere seewärtige Ausdehnung der küstenstaatlichen Jurisdiktionsansprüche sind ebenso Ausdruck interessengebundener Seerechtskonzeptionen wie die verschiedenen Bestrebungen zur rechtlichen Neuordnung der Meeresbodennutzung. H. Grotius hatte den Völkerrechtsgrundsatz der Freiheit der Hohen See natur- und eigentumsrechtlich u. a. mit der Unbeherrschbarkeit der Meere («*occupatio non procedit nisi in re terminata*»), der Unererschöpflichkeit der Meeresnutzung durch Schiffahrt und Fischerei und der für den Handelsverkehr notwendigen Schiffahrtswahl begründet¹; aus dem Meeresstatus als *res communis omnium* hatte er ein gebietsrechtliches Okkupationsverbot abgeleitet, das jedoch Eigentumserwerb an einzelnen Meeresressourcen (*res nullius*) nicht ausschloß. In der Staatenpraxis wurde das durch effektive Herrschaftsausübung erlangte Eigentum auch an außerhalb der Territorialgewässer geförderten Korallen, Perlen, Schwämmen sowie den erstmals 1873/1875 vom britischen Forschungsschiff "Challenger" geförderten Manganknollen nicht angezweifelt. Von zahlreichen Küstenstaaten wurden darüber hinaus – lange vor Anerkennung von Festlandsockelrechten – auch ausschließliche Ausbeutungsrechte für außerhalb ihrer Küstengewässer gelegene, von ihnen effektiv kontrollierte Korallen-, Austern-, Perlen-, Schwamm- und andere Meeresbodengebiete beansprucht

ment; PCIJ = Permanent Court of International Justice; PIP = Preparatory Investment Protection; TBB = Tiefseebergbau; UNCTAD = United Nations Conference on Trade and Development; VN = Vereinte Nationen.

¹ Vgl. Colombos, *The International Law of the Sea* (6. Aufl. 1967), S. 62 f.

und anerkannt². Der Rechtsstatus des Meeresbodens – als nicht zur Hohen See gehörenden *terra nullius* oder als mit der Meeresbodenoberfläche oder auch mit dem Meeresbodenuntergrund zur Hohen See gehörende *res communis* – blieb jedoch umstritten³.

Der Völkerrechtsgrundsatz der Freiheit der Meere beinhaltet neben dem freien Zugangs- und gleichberechtigten Nutzungsrecht eine Nutzungsverteilung im Wege des Wettbewerbs mit der Folge einer faktischen Bevorzugung der zur aktiven Meeresnutzung fähigen Fischerei-, Meeresbergbau- und Schifffahrtsstaaten. Die Infragestellung dieser Verteilungswirkung der Meeresfreiheit seitens der Küsten-, Binnen- und Entwicklungsstaaten war eine Konsequenz der seit Anfang der 1960er Jahre zunächst für die Welt handelsordnung geltend gemachten Forderungen nach »materieller Gleichstellung« und »kompensatorischer Bevorrechtigung« der Entwicklungsländer im Rahmen einer »Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung«⁴. Die International Law Commission (ILC) hatte bei ihren Vorarbeiten für die Genfer Konvention über die Hohe See von 1958 zwar ausdrücklich auf die nur beispielhafte (*inter alia*) Aufzählung der vier hauptsächlichen Meeresfreiheiten im späteren Art. 2 (Schifffahrts-, Fischerei-, Kabelnutzungs-, Überflugfreiheit) hingewiesen und zu den Meeresfreiheiten auch die Tiefseebergbaufreiheit gezählt:

“The list of freedoms of the high seas contained in this article is not restrictive; the Commission has only specified four of the main freedoms. It is aware that there are other freedoms such as the freedom to explore or exploit the subsoil of the high seas and the freedom to engage in scientific research therein”⁵.

Eine völkerrechtsvertragliche Regelung des Tiefseebergbaus (TBB) hielt sie jedoch nicht für erforderlich:

“The Commission has not made specific mention of the freedom to explore or to exploit the subsoil of the high seas. It considered that apart from the case of the exploitation or exploration of the soil or subsoil of a continental shelf ... such exploitation has not yet assumed sufficient practical importance to justify special regulation”⁶.

² Vgl. Arrow, The Proposed Régime for the Unilateral Exploitation of Deep Seabed Mineral Resources by the United States, Harvard Int'l Law Journal 1980, S. 337, 356 ff.; Gibson, The Great Nodule Spectacle, San Diego Law Review 1976, S. 667, 676 ff., 680 f.

³ Vgl. Graf Vitzthum, Der Rechtsstatus des Meeresbodens (1972), S. 236 ff.

⁴ Dazu: Petersmann, The New International Economic Order: Principles, Politics and International Law, in: MacDonald (Hrsg.), The International Law and Policy of Human Welfare (1978), S. 449 ff.; ders., Internationales Recht und Neue Internationale Wirtschaftsordnung, Archiv des Völkerrechts, Bd. 18 (1979/80), S. 17 ff.

⁵ Yearbook of the International Law Commission, Bd. 1 (1955), S. 21 f.

⁶ Yearbook of the International Law Commission, Bd. 2 (1956), S. 278.

Die Genfer Konvention über die Hohe See vom 29. April 1958 sieht dementsprechend für den TBB nur im Art. 24 eine ausdrückliche Regelung vor, wonach

“Every State shall draw up regulations to prevent pollution of the seas by the discharge of oil from ships or pipelines or resulting from the exploitation and exploration of the seabed and its subsoil...”⁷.

Hatten bei der 1. und 2. Seerechtskonferenz 1958/1960 die in den vier Genfer Seerechtskonventionen von 1958 behandelten Probleme der Küstengewässer, Festlandsockel, Fischerei und Hohen See im Mittelpunkt gestanden, so machten in den 60er Jahren die seewärtige Ausdehnung staatlicher Hoheitsrechte, die durch die Meeresforschung und Meerestechnologie eröffneten Möglichkeiten der Tiefseebodennutzung, der erhöhte weltwirtschaftliche Ressourcenbedarf und der wachsende weltpolitische Einfluß der Entwicklungsländer erneute Seerechtsreformen und ein internationales Tiefseebodenrecht immer dringlicher. Unter dem Einfluß der durch die Offshore-Nutzung von Erdöl- und Erdgaslagerstätten im Festlandsockelbereich forcierten Entwicklung der Meerestechnik begannen amerikanische Unternehmen bereits 1959 mit der Erforschung der Tiefseebodenressourcen und der – da große Erdöl- und Kohlenwasserstoffvorhaben aus geologischen Gründen im Tiefseebodenbereich nicht erwartet werden – kommerziellen Nutzungsmöglichkeiten der auf dem tiefen Meeresboden (3,5–6 km) des Pazifik und Atlantik liegenden metallhaltigen Manganknollen. Erzgehalt und Belegungsdichte dieser insgesamt auf über 1,5 Billionen t geschätzten, als Gesamtvorrat nahezu unerschöpflichen Manganknollen sind zwar je nach Lageort unterschiedlich. Im bislang am gründlichsten erforschten Tiefseebodenbereich zwischen Hawaii und Mexiko enthielten die Knollen durchschnittlich 20–25 % Mangan, 1 % Kupfer, 1 % Nickel, 0,2–0,5 % Kobalt sowie geringe Prozentsätze anderer Metalle und somit höhere Erzgehalte als die sich erschöpfenden terrestrischen Reserven. Allein die für dieses ca. 200 km breite und 1500 km lange Gebiet zwischen der Clarion- und Clipperton-Bruchzone geschätzten Reserven an Kupfer, Nickel, Kobalt und Mangan liegen über den gesamten bekannten terrestrischen Reserven⁸. Betriebs- und volkswirtschaftliche

⁷ Fundstelle der Konvention: Oda, *The International Law of the Ocean Development. Basic Documents*, Bd. 1 (1972), S. 9 ff.

⁸ Vgl. *Deep Seabed Mining Environmental Assessment Report*, NOAA 1980, S. 4 ff.; McKelvey, *Seabed Minerals and the Law of the Sea*, in: *Science* 25. 7. 1980, S. 464; Studier (Hrsg.), *Seerechtskonferenz und Dritte Welt* (1980), S. 84 ff.; Murphy, *The Politics of Manganese Nodules: International Considerations and National Legislation*, San

Analysen konnten die Rentabilität der Manganknollenförderung, komparative Kostenvorteile zum terrestrischen Bergbau sowie rohstoff-, technologie- und arbeitsmarktpolitische Vorteile z. B. auf Grund der geographischen Diversifizierung des Rohstoffangebots nachweisen⁹. Die erfolgreiche Erprobung der Förder- und Verhüttungstechnologie in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre zeigte die technische Realisierbarkeit des Manganknollenbergbaus¹⁰. Die technisch-finanziellen Investitionsrisiken, besonders die ungewöhnlich hohen Investitionskosten für die Inbetriebnahme einer kommerziellen Abbauanlage mit einer Jahresleistung von 3 Mio. t Manganknollen (Trockengewicht) von heute über 3 Mrd. DM, konnten durch internationale Zusammenarbeit der derzeit im Rahmen von fünf internationalen Konsortien¹¹ tätigen amerikanischen, britischen, belgischen, deutschen, französischen, holländischen, japanischen und kanadischen TBB-Unternehmen vermindert werden. Die aus dem Fehlen ausreichender staats- und völkerrechtlicher Regelungen für den TBB und aus den seit 1973 im Rahmen der 3. Seerechtskonferenz fortdauernden Verhand-

Diego Law Review 1979, S. 531 ff., 552. Bereits Mero, *The Mineral Resources of the Sea* (1965), S. 278, hatte das Verhältnis von marinen zu terrestrischen Ressourcen für Mangan auf ca. 4000 : 1, für Kobalt auf ca. 5000 : 1, für Nickel auf 1500 : 1, für Kupfer auf 150 : 1 und für Molybdän auf 60 : 1 geschätzt.

⁹ Dazu Prewo, *Tiefseebergbau*, in: *Die Weltwirtschaft* (1979), S. 183 ff. Das volkswirtschaftliche Interesse der Bundesrepublik ergibt sich u. a. aus der 100%igen Einfuhrabhängigkeit bei Kobalt und den Stahlveredlern Mangan und Nickel sowie der 99%igen Einfuhrabhängigkeit bei Kupfer. Die Inbetriebnahme einer Abbauanlage mit einer Jahresleistung von 3 Mio. t Manganknollen könnte u. a. rund $\frac{1}{3}$ des deutschen Nickelbedarfs decken. Aus deutscher Sicht gehören die 4 Knollenmetalle zu den 20 durch politische Versorgungsstörungen am meisten ausfallgefährdeten Rohstoffen. Ihnen kommt zudem erhebliche militärische Bedeutung zu. Auf Grund der bestehenden Verbrauchsdaten wären die bekannten Landesreserven für Kupfer in ca. 22 Jahren, für Nickel in ca. 51 Jahren und für Kobalt in ca. 55 Jahren erschöpft.

¹⁰ Dem Ocean Management Inc. (OMI)-Konsortium gelang im Mai 1978 eine erfolgreiche Geräteerprobung, bei der aus 5000 m Wassertiefe in einem Seegebiet südlich von Hawaii 400–500 t Manganknollen kontinuierlich zum Schiff gefördert wurden.

¹¹ Es handelt sich um OMI, an der zu je 25% die kanadische INCO, Ltd., die amerikanische SEDCO, Inc., die japanische DOMCO-Gruppe und die deutsche AMR-Gruppe (Preussag AG, Metallgesellschaft AG, Salzgitter AG) beteiligt sind; Ocean Mining Associates (OMA), bestehend aus 4 US-Unternehmen (Deepsea Ventures, Inc.; U.S. Steel Corp.; Sun Co.; Union Seas, Inc.), von denen die Union Seas mit einem Konsortialanteil von 33 $\frac{1}{2}$ % im Besitz der belgischen Union Minière, S.A. ist; Kennecott Corp., bestehend aus der US-Kennecott Copper Corp. (50%), der kanadischen Noranda Mines (10%), 3 britischen Gesellschaften (British Petroleum 10%, Rio Tinto Zinc 10%, Consolidated Gold Fields 10%) und der japanischen Mitsubishi (10%); Ocean Minerals Company, im Besitz von 2 US-Unternehmen (Lookheed Missiles & Space Co.; Amoco Minerals Co.) und 2 niederländischen

lungen über ein die TBB-Freiheit aufhebendes, dirigistisches Tiefseebodenrégime resultierenden rechtlich-politischen Investitionsrisiken haben die Unternehmen jedoch dazu veranlaßt, derzeit von weiteren umfangreichen Investitionen zur Vorbereitung der kommerziellen Manganknollenförderung abzusehen und in ihren jeweiligen Heimatstaaten die Verabschiedung nationaler Interimgesetze zur vorläufigen Regelung des TBB bis zum Inkrafttreten einer Seerechtskonvention zu fordern. Im Hinblick auf das volkswirtschaftliche und auch strategische Interesse an der Fortsetzung der TBB-Aktivitäten und der Förderung der ausfallgefährdeten vier Knollenmetalle wurde im amerikanischen Kongreß seit 1971 die Möglichkeit eines TBB-Interimgesetzes erwogen¹². Im Rahmen der Vereinten Nationen wurde seit 1967 in zahlreichen VN-Resolutionen auf die Regelungsbedürftigkeit des TBB und die Notwendigkeit eines neuen völkerrechtlichen Meeresbodenrégimes hingewiesen¹³.

2. Völkerrechtliche Zulässigkeit des Tiefseebergbaus

Die im August 1967 einsetzenden Initiativen des maltesischen VN-Botschafters Pardo, den Meeresboden außerhalb des nationalen Jurisdiktionsbereichs zum *common heritage of mankind* zu erklären, veranlaßten die VN-Generalversammlung u. a. zur Errichtung eines ständigen VN-Meeresbodenausschusses (Res. 2467 A/XXIII vom 21. 12. 1968), zur Verkündung eines Moratoriums für die Ausbeutung der Tiefseebodenressourcen

Unternehmen (Billiton International Metals, B.V.; Bos Kalis Westminster Dredging – Anteile unveröffentlicht); die aus 5 französischen Unternehmen bestehende Afternod-Gruppe. Berücksichtigt man ferner die Errichtung des VN-„Enterprise“ sowie eines Unternehmens der Ostblockstaaten, so wird TBB in der ersten Phase voraussichtlich von 7 Unternehmensgruppen betrieben werden. Das OMI-Konsortium, dem die deutsche AMR angehört, verfügt über alle für einen kommerziellen TBB erforderlichen Voraussetzungen (eigene Forschungsschiffe, umfassende Prospektions- und Explorationskenntnisse und hierfür entwickelte Systeme, 2 erfolgreich erprobte Abbau- und Fördersysteme, ein Abbauschiff, Verhüttungs-*know how* einschließlich Versuchseinrichtungen, Fachpersonal usw.). Zu den neuesten Unternehmensaktivitäten Sea-Bed Mineral Resource Development: Recent Activities of the International Consortia, UN 1980.

¹² Vgl. Larson, The United States Position on the Deep Seabed, Suffolk Transnational Law Journal 1979, S. 1 ff.; Kronmiller, The Lawfulness of Deep Seabed Mining (1979).

¹³ So z. B. Res. 2749 (XXV) vom 17. 12. 1970: „that the existing international régime of the high seas does not provide substantive rules for regulating the exploration of the area . . . and the exploitation of its resources“; „that an international régime applying to the area and its resources and including appropriate international machinery should be established as soon as possible“ (abgedruckt bei Oda, Anm. 7, S. 44).

bis zur Errichtung eines neuen Meeresbodenrégimes (Res. 2574 D/XXIV vom 15. 12. 1969), zur Einberufung einer VN-Seerechtskonferenz für das Jahr 1973 (Res. 2750 C/XXV vom 17. 12. 1970) sowie zu einer mit 108 Stimmen bei 14 Enthaltungen verabschiedeten "Declaration of principles governing the sea-bed and the ocean floor, and the subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction" (Res. 2749/XXV vom 17. 12. 1970) mit u. a. folgenden Grundsätzen¹⁴:

"1. The sea-bed and ocean floor, and the subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction (hereinafter referred to as the area) are the common heritage of mankind;

2. The area shall not be subject to appropriation by any means by States or persons, natural or juridical, and no State shall claim or exercise sovereignty or sovereign rights over any part thereof;

3. No State or person ... shall claim, exercise or acquire rights with respect to the area or its resources incompatible with the international régime to be established and the principles of this Declaration; ...".

Die Bedeutung und Verbindlichkeit der »Moratoriums«- und »Prinzipien«-Deklarationen blieben kontrovers. Die »Nichtappropriierbarkeit des Tiefseebodens« (Ziff. 2 der Prinzipien-Deklaration) wurde auch außerhalb von VN-Resolutionen in der Staatenpraxis als geltendes Völkerrecht anerkannt, wobei die Rechtsgrundlage dieses Verbots der Beanspruchung staatlicher Hoheitsrechte allerdings unterschiedlich – teils aus der völkerrechtlichen Meeresfreiheit, teils aus einem völkergewohnheitsrechtlichen Sonderstatus des der staatlichen Hoheitsgewalt nicht unterwerfbaren Tiefseebodens, teils aus der Prinzipien-Deklaration selbst – abgeleitet wurde¹⁵. Hinsichtlich des in Ziff. 1 der Prinzipien-Deklaration erstmals anerkannten *common heritage*-Prinzips vertreten besonders die marktwirtschaftlichen TBB-Staaten den z. B. in den amerikanischen und deutschen TBB-Gesetzen vom Juni/Juli 1980 und in den entsprechenden englischen, belgischen und französischen Gesetzentwürfen zum Ausdruck gebrachten Rechtsstandpunkt, daß das z. B. auch im Art. 11 des Mondvertrages von 1979, im Entwurf eines UNCTAD-Kodex für Technologietransfer von 1979 und in der VN-Res. 3281 (XXIX) über die »Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten« mit unterschiedlichen Inhalten verwendete Rahmenkonzept des gemeinsamen Menschheitserbes nur eine politisch anerkannte Sozialbindung (ggfs. mit Rücksichtnahme- und Ver-

¹⁴ Fundstellen der genannten Resolutionen bei Oda, S. 34–51.

¹⁵ Vgl. Graf Vitzthum (Anm. 3), S. 242 ff.

handlungspflichten) beinhaltet, deren nutzungsrechtliche Ausgestaltung auf verschiedenste Art, u. a. auch durch nationale Interimsgesetze möglich ist und nur auf der Grundlage eines globalen Interessenausgleichs unter Berücksichtigung auch der derzeitigen TBB-Staaten dauerhaft gelingen kann¹⁶. Gerade die von Pardo selbst als »Perversion« des ursprünglichen *common heritage*-Konzepts bezeichnete, küstenstaatliche »Nationalisierung« von bis zu 40% des rohstoffreichsten Meeresbodens durch das 12 sm-Küstenmeer, die 200 sm-Wirtschaftszone und 350 sm-Festlandssockel zeigen die inhaltliche Mehrdeutigkeit und bislang fehlende völkergewohnheitsrechtliche Verfestigung des *common heritage*-Prinzips, das erst durch eine neue Seerechtskonvention einen präzisen, völkerrechtsverbindlichen Inhalt erlangen kann.

Nach Ansicht derjenigen Staaten, deren Unternehmen die Möglichkeit eines privatwirtschaftlichen TBB bereits erfolgreich prospektiert und exploriert haben, ist die völkerrechtliche Freiheit der Ausbeutung der Tiefseebodenressourcen außerhalb der nationalen Jurisdiktion bislang weder durch die seerechtliche Staatenpraxis seit den Genfer Seerechtskonventionen von 1958 noch durch die diesbezüglichen VN-Resolutionen aufgehoben worden. Die fortbestehende völkerrechtliche Zulässigkeit insbesondere der Manganknollenförderung ergibt sich aus der völkerrechtlichen Freiheit der Hohen See, der »Gemeinverträglichkeit« der von fahrenden Schiffen aus erfolgenden Manganknollenförderung und dem Fehlen einer den völkerrechtlichen Souveränitäts- und Freiheitsgrundsatz einschränkenden Verbotsnorm. Selbst wenn man bereits einen Wandel in der Rechtsüberzeugung der Staaten als ausreichend für die Derogation darauf beruhenden Völkergewohnheitsrechts ansieht, ist beim Fehlen völkerrechtlicher Restriktionen – in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung sowohl des Ständigen Internationalen Gerichtshofs (z. B. im *Lotus*-Urteil) als auch des Internationalen Gerichtshofs (z. B. in den *Fischerei*-Fällen) – nach wie vor vom völkerrechtlichen Souveränitäts- und Freiheitsgrundsatz auszugehen: "restrictions upon the independence of States cannot ... be presumed"¹⁷, und mangels entgegenstehender Völkerrechtsnormen ist die seawärtige Abgrenzung von Hoheitsrechten z. B. durch "the method employed for the delimitation of the fisheries zone by the Royal Norwegian Decree of July 12, 1935 ... not contrary to international law"¹⁸.

¹⁶ Dazu z. B. Kewenig, *Menschheitserbe, Konsens und Völkerrechtsordnung*, Europa Archiv 1981, S. 1 ff.

¹⁷ PCIJ 1927, Ser. A No. 10 (*Lotus*-Fall), S. 19.

¹⁸ ICJ Reports 1951, S. 143 (*Englisch-Norwegischer Fischerei*-Fall).

Daß die nur beispielhafte (*inter alia*) Aufzählung der Meeresfreiheiten im Art. 2 der Genfer Konvention über die Hohe See von 1958 kein Verbot der TBB-Freiheit beinhalten sollte, hatte bereits die ILC mit ihrem ausdrücklichen Hinweis auf die "freedom to explore or to exploit the subsoil of the high seas" betont¹⁹; auch die Staatenpraxis hat dementsprechend neuartige, im Art. 2 nicht genannte Meeresnutzungen wie z. B. Rundfunksendungen auf Hoher See als völkerrechtlich zulässig anerkannt²⁰; der mißverständlich formulierte Hinweis im Art. 2 auf andere Meeresfreiheiten, "which are recognized by the general principles of international law", kann daher nicht als implizite Umwandlung der traditionellen Meeresfreiheit in einen neuartigen Verbotsgrundsatz interpretiert werden, wonach andere als die im Art. 2 aufgezählten Meeresnutzungen bis zu einer nutzungsspezifischen Anerkennung durch »allgemeine Völkerrechtsprinzipien« verboten sind²¹.

Daß die von fahrenden Schiffen aus erfolgende Manganknollenförderung – ebensowenig wie z. B. das als völkerrechtlich zulässig anerkannte Aufstellen von Bohrinnseln und Radiostationen im Schelfmeer²² – weder eine gebietsrechtliche Okkupation des betreffenden Meeresbodenteils noch eine mit den gleichberechtigten Nutzungsrechten und Rücksichtnahmepflichten aller Staaten (Gemeingebrauch) generell unvereinbare Sondernutzung darstellt, wird durch die im Art. 5 der Genfer Festlandsockelkonvention von 1958 anerkannte Vereinbarkeit von Rohstoffgewinnungsinstallationen und dazugehörigen Sicherheitszonen mit anderen Meeresfreiheiten bestätigt²³. Selbst wenn man aus dem Gemeinverträglichkeitsersfordernis ein Verbot irreparabler Eingriffe in die natürliche Regenerationsfähigkeit der Meeresressourcen (z. B. durch Überfischung, Meeresverschmutzung) ableitet, kann ein derartiges, bei einzelnen Nutzungshandlungen nur schwer feststellbares Verbot nicht auf die erstmalige Förderung der für Jahrhunderte ausreichenden Manganknollenmetalle ausgedehnt werden²⁴. Nach allgemeinem Völkerrecht ist die ohne Beanspruchung staatlicher

¹⁹ Siehe oben Anm. 5 und 6.

²⁰ Vgl. Graf Vitzthum (Anm. 3), S. 258; Jenisch, Das Recht zur Vornahme militärischer Übungen und Versuche auf Hoher See in Friedenszeiten (1970), S. 139 ff.

²¹ So aber Jaenicke, Rechtliche Probleme der Meeresnutzung und Meeresforschung, in: *Interocean* 70, Bd. 1 (1971), S. 101 ff., 106; Biggs, *Deepsea's Adventures: Grotius Revisited*, *The International Lawyer* 1975, S. 271 ff., 278.

²² Graf Vitzthum (Anm. 3), S. 254 ff.; Haucke, *Piratensender auf See* (1969), S. 88 ff.

²³ Vgl. Graf Vitzthum, S. 260 f.

²⁴ Nach den Schätzungen von Mero (Anm. 8) können die mineralischen Meeresressourcen – bezogen auf den Verbrauch von 1960 – den Bedarf an Kobalt 200 000 Jahre, an Nickel 150 000 Jahre, an Kupfer 6000 Jahre, an Mangan 400 000 Jahre und an Molybdän 30 000 Jahre

Hoheitsrechte erfolgende Förderung mineralischer Rohstoffe vom Tiefseeboden daher als im Rahmen des gleichberechtigten Gemeingebrauchs zulässige Meeresfreiheit anzusehen und ermöglicht durch Begründen effektiver Herrschaftsgewalt Eigentumserwerb an den geförderten Rohstoffen. Diese grundsätzliche völkerrechtliche TBB-Freiheit entspricht der »herrschenden Meinung«²⁵ und Völkerrechtspraxis zumindest der meisten OECD-Staaten. So hieß es z. B. in der ablehnenden Antwort des US-Department of State auf die am 15. November 1974 vom amerikanischen TBB-Unternehmen "Deepsea Ventures, Inc." übermittelte "Notice of Discovery and Claim of Exclusive Mining Rights and Request for Diplomatic Protection and Protection of Investment"²⁶:

"The Department of State does not grant or recognize exclusive mining rights to the mineral resources of an area of the seabed beyond the limits of national jurisdiction ... The appropriate means for the development of the law of the sea is the Third United Nations Conference on the Law of the Sea and not unilateral claims ...

The position of the United States Government on deep ocean mining pending the outcome of the Law of the Sea Conference is that the mining of the seabed beyond the limits of national jurisdiction may proceed as a freedom of the high seas under existing international law".

Sowohl aus dem völkergewohnheitsrechtlichen Gemeinverträglichkeitsgebot als auch aus Art. 2 der für die Bundesrepublik Deutschland am 25. August 1973 in Kraft getretenen Genfer Konvention über die Hohe See von 1958 ergeben sich zwar Rücksichtnahmepflichten zur Vermeidung von Nutzungskonflikten bei der Ausübung der Meeresfreiheiten (vgl. Art. 2: "with reasonable regard to the interests of other States in their exercise of the freedom of the high seas"). Weitergehende Einschränkungen der außerhalb des nationalen Jurisdiktionsbereichs bestehenden TBB-Freiheit sind bislang jedoch auch durch die völkergewohnheitsrechtliche Verfestigung der küstenstaatlichen Territorialgewässer-, Wirtschaftszonen- und Festlandssockelansprüche nicht entstanden²⁷. Die von der »Gruppe der 77«

decken. – Allein die im pazifischen Ozean vorhandenen Reserven an hochgradigen Manganknollen werden auf mehrere 100 Mrd. t geschätzt und könnten den derzeitigen Verbrauch für über 1000 Jahre decken (Kronmiller, Anm. 12, S. 457).

²⁵ Vgl. Graf Vitzthum (Anm. 3), S. 276; ders., Die Bemühungen um ein Régime des Tiefseebodens, ZaöRV Bd. 38 (1978), S. 745 ff., 796; Arrow (Anm. 2), S. 378; Goldie, Customary International Law and Deep Seabed Mining, Syracuse Journal of Int'l Law and Commerce 1978/79, S. 175 ff.

²⁶ ILM, 1975, S. 51 ff., 66 ff.

²⁷ Vgl. Bernhardt, Verfall und Neubildung von Gewohnheitsrecht im Meeresvölkerrecht, in: Festschrift für Stödter (1979), S. 155 ff.

mit nur 62 Ja-Stimmen (von damals 126 VN-Mitgliedstaaten) mehrheitlich durchgesetzte »Moratorium-Resolution« der VN-Generalversammlung vom 15. Dezember 1969²⁸ hat wegen ihres bloßen Empfehlungscharakters (vgl. Art. 11–14 VN-Charta), der großen Zahl von 28 Gegenstimmen und 28 Stimmenthaltungen (darunter alle OECD-Staaten außer Schweden und Finnland und die Ostblockstaaten) und der entgegenstehenden Völkerrechtspraxis der von der Aufhebung der TBB-Freiheit am meisten betroffenen, derzeitigen TBB-Staaten bislang nicht zu einer "extensive and virtually uniform . . . State practice including that of States whose interests are specifically affected" geführt, wie sie vom Internationalen Gerichtshof²⁹ für die Bildung von Völkergewohnheitsrecht vorausgesetzt wird. Ebenso hat auch – entgegen der Rechtsansicht vieler Entwicklungsländer³⁰ – die mit 108 Stimmen bei 14 Enthaltungen verabschiedete »Prinzipien-Deklaration« der VN-Generalversammlung vom 17. Dezember 1970 wegen ihres bloßen Empfehlungscharakters, ihrer stets ausdrücklichen Bezugnahme auf ein erst noch zu errichtendes internationales Meeresbodenrégime, der inhaltlich unterschiedlichen Interpretation des *common heritage*-Prinzips und der entgegenstehenden Völkerrechtspraxis der derzeitigen TBB-Staaten (als "most affected States") zu keinem völkergewohnheitsrechtlichen Verbot der Manganknollenförderung geführt³¹.

3. Völkerrechtliche Zulässigkeit der Interimsgesetzgebung

Am 20. Juni 1980 unterzeichnete Präsident Carter den vom Kongreß nach langjährigen Beratungen verabschiedeten "Deep Seabed Hard Mineral

²⁸ Abgedruckt bei Oda (Anm. 7), S. 43 ("The General Assembly declares that, pending the establishment of the aforementioned international régime: (a) States and persons, physical or juridical, are bound to refrain from all activities of exploitation of the resources of the area of the sea-bed and ocean floor, and the subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction; (b) No claim to any part of the area or its resources shall be recognized"). Die Resolution bezieht sich somit auf die – auch in den nationalen Interimsgesetzen vorerst (bis 1988) untersagte – Gewinnung.

²⁹ ICJ Reports 1969, S. 42 ff. (*North Sea Continental Shelf*, Judgment). Zum Erfordernis der Zustimmung der »interessierten Staaten« Mosler, *The International Society as a Legal Community* (1980), S. 117 ff.

³⁰ Dazu Orrego Vicuña, *Les législations nationales pour l'exploitation des fonds des mers et leur incompatibilité avec le droit international*, *Annuaire Français de Droit International* 1978, S. 810 ff., 816; Anand, *The Legality of Interim Seabed Mining Régimes*, in: *Foreign Affairs Reports*, February 1980, S. 29 ff.; ders., *Legal Régime of the Sea-Bed and the Developing Countries* (1976), z. B. S. 231; Biggs, *Deep Seabed Mining and Unilateral Legislation*, *The Journal of Marine Affairs* 1980, S. 223 ff., 241 f.

³¹ Vgl. Arrow (Anm. 2), S. 375 ff.; Saffo, *Has the General Assembly Created a Law to Govern Sea-bed Mining?*, *Tulane Law Review* 1979, S. 492 ff., 514.

Resources Act”³² und setzte ihn damit in Kraft. Bereits wenige Tage später, am 3. Juli 1980, beschloß auch der Deutsche Bundestag ein »Gesetz zur vorläufigen Regelung des Tiefseebergbaus«, das am 23. August 1980 in Kraft trat³³. Beide Gesetze wurden zwar noch während der 9. Session der VN-Seerechtskonferenz im August 1980 von Vertretern der Entwicklungs- und Ostblockstaaten als völkerrechts- und konferenzwidrig kritisiert³⁴. Bereits im November/Dezember 1980 wurden jedoch auch im britischen Oberhaus der Entwurf einer “Deep Sea (Temporary Provisions) Bill” eingebracht, vom französischen Kabinett die Einbringung eines entsprechenden Gesetzentwurfs in das französische Parlament beschlossen und die von den am TBB besonders interessierten *like minded*-Staaten (u. a. auch Italien, Japan, Niederlande) bereits während der 9. Session geführten Verhandlungen über die Vorbereitung, Koordinierung und gegenseitige Anerkennung nationaler und internationaler Interimsregelungen für den Tiefseebergbau intensiviert³⁵.

Die Interimgesetze und Gesetzentwürfe weisen – »mit Rücksicht auf die Besonderheit des Gesetzes und seiner internationalen Implikationen«³⁶

³² ILM 1980, S. 1003 ff.; vgl. dazu Temple Swing, Das amerikanische Tiefseebergbau-Gesetz und die Seerechtskonferenz, Europa-Archiv 1980, S. 475 ff.

³³ BGBl. 1980 I, S. 1457 ff.

³⁴ In einem Brief an den Konferenzpräsidenten vom 29. 8. 1980 (Doc. A/CONF. 62/106 vom 23. 9. 1980) bezeichnete die »Gruppe der 77« die Interimgesetze als “wrongful acts which are bound to engage the responsibility of the States involved and gravely endanger the positive results of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea” (S. 2). “Given that the principle of the Common Heritage of Mankind is a customary rule which has the force of peremptory norm, the unilateral legislation and limited agreements are illegal” (S. 4); “... they are in breach of the principle of good faith in the conduct of negotiations, contrary to the procedure of consensus ... and seriously jeopardize the progress achieved so far in the Conference” (S. 6). “Since such national legislation has no legal force, the unilateral measures and restricted agreements can provide no legal title ...”; “installations ... are exposed ... to sanctions from all States ...”; “States which have adopted unilateral legislation cannot call upon diplomatic protection in order to guarantee their activities carried out under this legislation”. Vgl. zu entsprechenden früheren Erklärungen der »77« General Assembly Doc. A/34/611, 23. 10. 1979.

³⁵ Die Gesetzentwürfe dieser und anderer Staaten (u. a. Belgien) waren z. Zt. der Manuskriptfassung noch unveröffentlicht. – Zu den »Reziprozitätsverhandlungen« vgl. den kritischen Bericht im „The New Scientist“ vom 15. 12. 1980, sowie Barnes, Discussion Paper for the Non-Governmental Task Force on Law of the Sea Deepsea Mining Issues, Center for Law and Social Policy, Washington 20. 11. 1980 (maschinenschriftlich); J. Martin, Der Tiefseebergbau zwischen Konvention und Gesetz, Kiel Oktober 1980 (maschinenschriftlich).

³⁶ So BT-Drs. 8/2363 (7. 12. 1978), S. 8 (= Begründung zum Initiativentwurf eines Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Tiefseebergbaus).

– ausdrücklich auf die Vereinbarkeit der Gesetzgebung sowohl mit dem geltenden Völkerrecht als auch mit der angestrebten Seerechtskonvention hin und sehen lediglich eine Interimsregelung »bis zum Inkrafttreten eines entsprechenden internationalen Übereinkommens« vor, um für die voraussichtlich 6–8jährige Zeit zwischen der Unterzeichnung und dem Inkrafttreten einer neuen Seerechtskonvention einen die Fortsetzung der TBB-Explorationsprogramme ermöglichenden, vorläufigen Rechtsrahmen zu schaffen. So heißt es – ähnlich wie in Sec. 2 des amerikanischen Gesetzes und in den belgischen und französischen Gesetzentwürfen – im § 1 des deutschen Gesetzes:

»Zweck dieses Gesetzes ist es, bis zum Inkrafttreten eines entsprechenden internationalen Übereinkommens für die Bundesrepublik Deutschland die Aufsuchung und Gewinnung mineralischer Rohstoffe vom Tiefseeboden vorläufig zu regeln und zu fördern, um damit

1. auf der Grundlage der Freiheit der Hohen See und ohne Beanspruchung von Hoheitsrechten über den Tiefseeboden und seine mineralischen Rohstoffe zur Erschließung dieser Rohstoffe zum Wohle aller Völker beizutragen,
2. den Interessen Dritter an der Nutzung des Tiefseebodens und des Meeres Rechnung zu tragen sowie auf die Meeresumwelt Rücksicht zu nehmen,
3. Leben, Gesundheit und Sachgüter gegen Gefahren, die sich aus dem Tiefseebergbau ergeben, zu schützen«.

Das amerikanische Gesetz weist in Sec. 2 – außer auf die völkerrechtliche TBB-Freiheit und das Gemeinverträglichkeitserfordernis – auch darauf hin, daß "the purposes of this Act are ... to encourage the successful conclusion of a comprehensive Law of the Sea Treaty" und daß erst durch die Interimsgesetzgebung die Weiterentwicklung der TBB-Technologien, der Schutz der Meeresumwelt, die Fortsetzung und Gemeinverträglichkeit der bis 1988 allein zulässigen TBB-Prospektion und -Exploration sowie die unverzügliche Aufnahme des kommerziellen TBB nach Inkrafttreten der Seerechtskonvention gewährleistet werden. Im Rahmen der völkerrechtlichen Territorial- und Personalhoheit ist es zulässig, die völkerrechtliche TBB-Freiheit zur Gewährleistung ihrer Gemeinverträglichkeit einem nur in der jeweiligen nationalen Rechtsordnung wirksamen Genehmigungserfordernis für Gebietsansässige zu unterwerfen; der im § 4 des deutschen Gesetzes legaldefinierte Inhalt der Förderberechtigungen bestätigt, daß letztere nur gegenüber Gebietsansässigen (§ 3) und »Gegenseitigkeit gewährenden Staaten« (§ 14) ausschließliche Rechte verleihen und nicht vor einem konkurrierenden TBB durch Dritte in demselben Gebiet schützen oder Befugnisse zum TBB gegenüber Drittstaaten oder internationalen Behörden gewähren können. Die Interimsgesetzgebung beschränkt sich

insofern auf innerstaatliche oder solche Sachverhalte auf Hoher See, die wegen der Gebietsansässigkeit des Berechtigten oder der Anwendbarkeit des deutschen Flaggenrechts (vgl. § 18) eine hinreichende Inlandsbeziehung aufweisen. Den Berechtigten kann die Interimgesetzgebung daher auch gegenüber völkerrechtswidrigen Störungen der Meeresnutzungsfreiheit nur eine auf den nationalen Geltungsbereich beschränkte Schutzwirkung gewähren, wobei der Bundesregierung bei der Ausübung ihrer völkerrechtlichen Schutzrechte zugunsten des Einzelnen ein um so größerer Beurteilungs- und Ermessensspielraum zusteht, je mehr die Völkerrechtsmäßigkeit der betreffenden Maßnahmen (TBB) umstritten ist³⁷.

Die Interimgesetzgebung ist daher mit der völkerrechtlichen Freiheit der Hohen See vereinbar (siehe oben I. 2) und überschreitet auch nicht die völkerrechtlichen Grenzen der staatlichen Territorial- und Personalhoheit. Da die Gesetzgebungsstaaten sich als *persistent objectors* einer völkergewohnheitsrechtlichen Aufhebung der TBB-Freiheit beharrlich widersetzt haben, konnten auch ihre Teilnahme an den Seerechtsverhandlungen und ihre Zustimmung zur Anwendung des Konsensusverfahrens weder als konkludentes Einverständnis noch als qualifiziertes, einen völkerrechtlichen Vertrauenstatbestand begründendes Schweigen (*acquiescence*) zu der von den Entwicklungsländern behaupteten *bona fide*-Verpflichtung gedeutet werden, für die Dauer der Seerechtsverhandlungen auf nationale Interimgesetze zu verzichten. Weder die durch Einleiten von Vertragsverhandlungen entstehenden vorvertraglichen Völkerrechtsbindungen (Treu und Glauben, *estoppel*-Prinzip, *culpa in contrahendo*) noch das erst durch Vertragsunterzeichnung entstehende Verbot vertragswidriger Maßnahmen³⁸ stehen daher der völkerrechtlichen Zulässigkeit der Interimgesetze entgegen; die besonders bei sektoralen Weltordnungsverträgen berechnete Forderung nach einer die Verhandlungsziele (z. B. Verteilungsgerechtigkeit

³⁷ Vgl. hierzu zuletzt die Begründung des Bundesverfassungsgerichts zur Ablehnung der Verfassungsbeschwerde von Hess (BVerfG, 2 BvR 419/80 vom 16. 12. 1980, Europäische Grundrechte Zeitschrift, Jg. 8 (1981), S. 140 ff.). Dazu, daß sich bei internationalen Vertragsverhandlungen die grundrechtliche Schutzpflicht auf das dem Verhandlungspartner gegenüber politisch Erreichbare beschränkt BVerfGE 40, 141 (178).

³⁸ Vgl. hierzu Bernhardt, Völkerrechtliche Bindungen in den Vorstadien des Vertragsschlusses, ZaöRV Bd. 18 (1957/58), S. 652 ff.; J. P. Müller, Vertrauensschutz im Völkerrecht (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 56) (1971), S. 154. Zum auch gewohnheitsrechtlichen Grundsatz des Art. 18 der Wiener Vertragsrechtskonvention Morvay, The Obligation of a State not to Frustrate the Object of a Treaty Prior to its Entry into Force, ZaöRV Bd. 27 (1967), S. 451 ff.

keit) gewährleistenden »Verfahrensgerechtigkeit« (*fair dealing, equitable procedures*, Vertrauensschutz) ist während der Seerechtsverhandlungen durch die küstenstaatliche, gegenleistungsfreie Vorwegnahme der die Küstengewässer, Wirtschaftszonen und Festlandssockel betreffenden Verhandlungsergebnisse bereits so weitgehend außer Acht gelassen worden, daß von einer »ungerechten« oder »vertrauenswidrigen« Gefährdung der Verhandlungs-, Interessen- und Gegenseitigkeitsgrundlage des ursprünglich angestrebten, seerechtlichen *global package deal* durch die Interimsgesetze nicht glaubhaft gesprochen werden kann³⁹.

II. Das Tiefseebodenrégime des Entwurfs der Seerechtskonvention

1. Der Entwurf der Seerechtskonvention

Der am Ende der 9. Session der 3. VN-Seerechtskonferenz im August 1980 vorgelegte informelle Verhandlungstext trägt in seiner letzten Fassung den Titel "Draft Convention on the Law of the Sea (Informal Text)"⁴⁰. In seinem "Explanatory Memorandum" weist der Konferenzpräsident ausdrücklich auf den noch informellen, nicht-präjudiziellen Charakter dieses aus 320 Artikeln und 8 Anhängen (mit weiteren 118 Artikeln) bestehenden Vertragsentwurfs hin⁴¹, der erst auf der im März 1981 begonnenen 10. Session als offizieller Vertragsentwurf »formalisiert« werden soll. Das im Teil XI ("The Area", Art. 133–185) sowie in den Anhängen III ("Basic conditions of prospecting, exploration and exploitation", Art. 1–22) und IV ("Statute of the Enterprise", Art. 1–13) enthaltene Tiefseebodenrégime sieht für den TBB insbesondere die folgenden Grundsätze vor:

Der im Art. 1 als "Area" definierte Meeresboden und -untergrund außerhalb des nationalen Jurisdiktionsbereichs einschließlich aller dort befindlichen »Ressourcen« (Art. 133, auch z. B. Öl und Erdgas) werden als *common heritage of mankind* (Art. 136) der Verwaltung einer internationalen Meeresbodenbehörde unterstellt (Art. 137, 156). Inhaber aller

³⁹ Hierzu Graf Vitzthum, Frieden und Gerechtigkeit durch Seerechtsreform?, Anstöße 4 (1980), S. 141 ff.

⁴⁰ UN Doc. A/CONF.62/WP.10/Rev.3 vom 27. 8. 1980, auch abgedruckt in ILM 1980, S. 1131 ff.

⁴¹ ILM 1980, S. 1129 ff.: "It is a negotiating text and not a negotiated text, and does not prejudice the position of any delegation ... The title does not prejudice the status of the text which has to be determined at the tenth session".

Rechte an den Tiefseebodenressourcen ist allein "mankind as a whole, on whose behalf the Authority shall act" (Art. 137); originäre Aneignungsrechte einzelner Staaten oder Personen sind ausgeschlossen. Nicht nur die Vertragsstaaten, sondern »alle Staaten« sollen sich entsprechend der Seerechtskonvention verhalten (Art. 138). Die Vertragsstaaten (Art. 139) und die Meeresbodenbehörde (Art. 153) haben sicherzustellen, daß sämtliche "activities in the area" nur in Übereinstimmung mit der Konvention erfolgen "for the benefit of mankind as a whole ... taking into particular consideration the interests and needs of the developing States and peoples who have not attained full independence ..." (Art. 137, 140). Zu diesem Zweck sind u. a. auch die Meeresforschung (Art. 143, 256), der Technologietransfer (Art. 144, 150, 170, 273; Art. 5 Anhang III), der Umweltschutz (Art. 145) und die wirksame Teilnahme der Entwicklungsländer zu fördern (Art. 148). Die Tiefseebodenrohstoffe sind gemäß den im Art. 150 definierten *policies* zu entwickeln, die dem TBB eine subsidiäre "Bufferstock"-Funktion als Regulator der Weltrohstoffmärkte mit der Möglichkeit bedarfs- und preisorientierter Produktionsbeschränkungen zugunsten der Landproduzenten, Preis- und Erlösstabilisierungen zugunsten der Entwicklungsländer sowie wirtschaftlicher Anpassungshilfen zuweisen (vgl. Art. 151). Die Meeresbodenbehörde kann für die TBB-Rohstoffe an internationalen Rohstoffabkommen teilnehmen (Art. 151) und die Entwicklungsländerbedürfnisse bevorzugt berücksichtigen (Art. 152).

Für die Nutzung der Tiefseebodenrohstoffe läßt das – als Kompromiß zwischen dem von den Industrieländern bevorzugten Lizenzsystem und dem von den Entwicklungsländern geforderten Monopolssystem – im Art. 153 geregelte Parallelsystem grundsätzlich drei Formen des behördlichen, kooperativen und nationalen TBB zu: durch das der Behörde als operatives Organ angegliederte "Enterprise" (Art. 170), das in seinem Aufbau zwar als kommerziell autonomes, jedoch von der Behörde weisungsabhängiges Wirtschaftsunternehmen konzipiert ist (Art. 1 ff. Anhang IV); durch selbständige, unter Kontrolle sowohl der Behörde als auch des Flaggenstaates tätige Unternehmen⁴², die als Voraussetzung für die Vertragsvergabe der Behörde ein 2. prospektiertes, gleichwertiges Förderfeld vorschlagen und sich zur Übertragung der von ihnen benutzten Förder- und Verhüttungstechnologie sowohl an das Behördenunternehmen als auch ggfs. an TBB-

⁴² Die mißverständliche Formulierung "in association with" (Art. 153 Abs. 2, b) wird von den westlichen Industrieländern als Lizenzbeziehung zur Behörde interpretiert und nicht als Zwang zu *joint ventures*, da die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der Behörde stets auf freiwilliger Basis erfolgen soll (vgl. Art. 11 Anhang III).

Unternehmen aus Entwicklungsländern zu »gerechten und angemessenen kommerziellen Bedingungen« bereit erklären müssen (vgl. Art. 5,8 Anhang III); durch *joint ventures* mit dem "Enterprise", deren Zustandekommen durch Erleichterungen bei den Abgabe- und Technologietransferpflichten begünstigt, durch die politische Weisungsabhängigkeit des Behördenunternehmens jedoch behindert wird. Zugang zum TBB haben außer dem Behördenunternehmen nur Vertragsstaaten sowie deren Staatsangehörige oder von ihnen effektiv kontrollierte Personen, "when sponsored by such States" (Art. 153). Alle TBB-Aktivitäten setzen gemäß einem stufenweisen Lizenzverfahren die Aufstellung eines schriftlichen *plan of work* gemäß Anhang III, dessen Billigung durch die Behörde (Art. 153 Abs. 3) und für die kommerzielle Produktion eine zusätzliche Produktionsgenehmigung voraus (Art. 151 Abs. 2), deren Erteilung von der verfügbaren Produktionsquote abhängt; der Arbeitsplan, der bei privaten und staatlichen Antragstellern die Form eines »Kontraktes« haben und Bestandschutz gewährleisten soll (Art. 151 Abs. 2,6; Art. 155 Abs. 5; Art. 4, 6, 7 Anhang III), beinhaltet daher noch keine Abbauerlaubnis (*split contract system*). 15 Jahre nach Beginn der ersten kommerziellen Produktion soll eine Revisionskonferenz die TBB-Konventionsregeln überprüfen. Fünf Jahre nach ihrem Beginn kann die Revisionskonferenz Änderungen des Nutzungsregimes mit Zweidrittel-Mehrheit beschließen, die nach Ratifizierung durch zweidrittel der Vertragsstaaten für alle Vertragsstaaten in Kraft treten (Art. 155 Abs. 4); bestehende Vertragsrechte sollen von solchen Änderungen jedoch nicht beeinträchtigt werden (Art. 155 Abs. 5). – Die in Art. 156–185 geregelte Struktur der Meeresbodenbehörde folgt dem traditionellen Behördenaufbau (Versammlung, Rat, Sekretariat, Unterorgane wie die "Legal and Technical Commission" und die "Economic and Planning Commission" als "organs of the Council", vgl. Art. 163 ff.) mit der völkerrechtlichen Besonderheit eines operativen "Enterprise" als "the organ of the Authority which shall carry out activities in the Area directly ... as well as transportation, processing and marketing of minerals recovered from the Area" (Art. 170).

Anhang III legt die Bedingungen und Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Prospektion (Art. 2), Exploration und Gewinnung (Art. 3), die notwendige Qualifikation der Antragsteller (Art. 4) und die Verpflichtungen des *contractors* sowie hilfsweise auch der Vertragsstaaten zum Transfer der im Art. 5 Abs. 8 definierten »Technologie« zu "fair and reasonable commercial terms and conditions" an das Behördenunternehmen und an im »reservierten Gebiet« tätige Unternehmen aus Entwicklungsländern fest (Art. 5). Die eingereichten Arbeitspläne sind "in the order in which they

were received" zu prüfen und zu genehmigen, sofern die objektiven und die subjektiven Antragsvoraussetzungen vorliegen (Art. 6 Abs. 3; vgl. auch Art. 162 Abs. 2, j) und die »Antimonopolregelungen« (Art. 6 Abs. 3–6) nicht entgegenstehen. Für die 2. Stufe des Vergabeverfahrens – die Produktionsgenehmigung – sind im Art. 7 Auswahlkriterien für den Fall nicht ausreichender Produktionsquoten festgelegt, die u. a. auf die Qualifikation des Antragstellers, seine bisherige Prospektions- und Explorationstätigkeit, auf eine Präferenz für einmal abgelehnte Antragsteller, auf »Antimonopolgesichtspunkte« und eine ausgewogene Nutzung beider Seiten des Parallelsystems abstellen und nicht – wie bei der Vertragsvergabe – auf die zeitliche Reihenfolge der Antragstellung. Jeder Antragsteller hat zwei von ihm prospektierte Felder "of equal estimated commercial value" vorzuschlagen, von denen die Behörde eines für ihr Unternehmen auswählt (Art. 8, *banking-system*); dieses Gebiet wird zur *reserved area*, sobald der Arbeitsplan für den anderen, dem Antragsteller zugewiesenen Gebietsteil gebilligt und der Vertrag unterzeichnet ist. Das Behördenunternehmen kann im reservierten Gebiet auch im Rahmen von *joint ventures* tätig werden (Art. 9, 11) oder die dortige Tätigkeit einem Entwicklungsland überlassen, wenn es nicht selbst tätig werden will (Art. 9). Bei konkurrierenden Anträgen für die Ausbeutung desselben Gebiets soll derjenige Antragsteller bevorzugt werden, der das Gebiet auf Grund eines gebilligten Arbeitsplans bereits zufriedenstellend exploriert hat (Art. 10). Finanzielle Gebühren und Abgabepflichten sind für alle Antragsteller einschließlich des Behördenunternehmens (Art. 10 Anhang IV) in Form von festen Antragsgebühren (500.000,- Dollar je Antrag), festen jährlichen Abgaben ab Inkrafttreten des Kontraktes (1 Mio. Dollar) sowie Produktionsabgaben und Gewinnbeteiligungen vorgesehen, ohne daß zwischen Groß- und Kleinprojekten unterschieden wird (Art. 13). Der Kontraktor ist zum Datentransfer an die Behörde (Art. 14) sowie zu Ausbildungshilfen zugunsten der Behörde und von Entwicklungsländern verpflichtet (Art. 15). Die Behörde soll – gemäß den von ihr zu beschließenden "rules, regulations and procedures" (vgl. Art. 17) – ausschließliche Explorations- und Abbaurechte gewähren (Art. 16) und kann die Kontrakte nur mit Zustimmung des Vertragspartners revidieren (Art. 19).

2. Die Ergebnisse der 9. Session 1980

Die unter Beteiligung von 163 Staaten abgehaltene, vom US-Delegationsleiter Botschafter Richardson als "the most significant single event in the history of peaceful cooperation and development of the rule of law

since the founding of the United Nations itself"⁴³ gewertete 9. Session konnte bei der wichtigen Frage der Abstimmungsverfahren im Rat der Meeresbodenbehörde einen in Konferenzkreisen als Durchbruch bezeichneten Kompromiß erreichen: Die für die TBB-Staaten besonders wichtigen Entscheidungen wie die Ablehnung der von der »rechtlichen und technischen Kommission« gebilligten Aufsuchungs- und Gewinnungsanträge, die rohstoffpolitischen Eingriffsbefugnisse der Behörde zum Schutze der Landproduzenten, die dem Rat obliegende Beschlußfassung über das behördliche Sekundärrecht, die Bestätigung von umweltschützenden *emergency orders* nach Ablauf von 30 Tagen sowie die Festlegung der Abstimmungsmehrheit für solche Entscheidungen, die in den vier Abstimmungskategorien des Art. 161 Abs. 7 nicht genannt sind, unterliegen jetzt dem Konsensverfahren (Art. 161 Abs. 7). Die mit der bisherigen VN-Praxis übereinstimmende Legaldefinition des "consensus" (Art. 161 Abs. 7, e) als "absence of any formal objection" verhindert Interpretationsversuche wie bei den Genfer Patentrechtsverhandlungen 1980, auch gewisse Mehrheitsbeschlüsse als Konsens zu bezeichnen; sie stellt ferner klar, daß das Konsensverfahren weder die positive Zustimmung aller beteiligten Staaten voraussetzt (wie beim Einstimmigkeitsprinzip) noch die Abgabe von Vorbehalts- oder Interpretationserklärungen ausschließt und die jedem Ratsmitglied eröffnete Veto-Möglichkeit auch durch das zur Überwindung von Meinungsverschiedenheiten vorgeschaltete Vermittlungsverfahren im Rahmen eines "Conciliation Committee" nicht aufgehoben wird⁴⁴. Die Anwendung des Konsensverfahrens auch auf die Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen durch die noch zu errichtende Vorbereitungskommission ist bislang allerdings nicht sichergestellt. Für die für die Vertragsvergabe rechtlich bedeutsamen Empfehlungen der rechtlich-technischen Kommission (vgl. Art. 162 Abs. 2, j) ist ein Konsensverfahren kaum zu erwarten, da auch der Rat den Abschluß von Kontrakten und die Erteilung von Produktionsgenehmigungen grundsätzlich mit Dreiviertel-Mehrheit beschließen kann (Art. 161 Abs. 7, c).

⁴³ Wireless Bulletin from Washington, September 2, 1980, S. 4.

⁴⁴ Sollte der mit dem Konsensprinzip verbundene Verhandlungs- und Einigungszwang jedoch eine häufige Blockierung von Sachentscheidungen (z. B. seitens der Landproduzenten mit der möglichen Folge eines *de facto*-Moratoriums für den TBB) nicht verhindern können, dürften in der Praxis Bestrebungen zur Verlagerung von Entscheidungszuständigkeiten des Rates auf die Versammlung zu erwarten sein. Zu den Gefahren einer »demokratischen Mehrheitsherrschaft« der Entwicklungsländer Tomuschat, Tyrannei der Minderheit? Betrachtungen zur Verfassungsstruktur der Vereinten Nationen, German Yearbook of International Law 1977, S. 279 ff., 292 ff.

Ein weiterer Verhandlungserfolg der 9. Session ist, daß ein qualifizierter Antragsteller bei Vorliegen der formellen und materiellen Antragsvoraussetzungen einen Anspruch auf Genehmigung eines Arbeitsplans hat (Art. 4, 6 Anhang III) und das insofern vorher vorgesehene Behördenmessen (Anspruch auf Verhandlungen, nicht auf Genehmigung) grundsätzlich aufgehoben ist. Hinsichtlich der Feststellung der Genehmigungsvoraussetzungen (z. B. finanzielle und technologische Qualifikation des Antragstellers) behält die Behörde jedoch einen erheblichen Beurteilungsspielraum. Die Genehmigung eines Arbeitsplans sichert auch noch keine spätere Gewinnerlaubnis, deren Erteilung u. a. infolge der Antimonopolklausel (Art. 7 Anhang III) und der Produktionsbeschränkungsklausel (Art. 151) ungewiß bleibt. Problematisch ist ferner, daß das Verfahren für Entscheidungen über Anträge in der rechtlich-technischen Kommission offengelassen wurde (vgl. Art. 162 Abs. 2, j) und erst durch Verordnungen der Behörde geregelt werden soll.

Bei den übrigen Tiefseebodenregelungen konnte – trotz gewisser Verbesserungen u. a. durch eine neue Pflicht zur Entwicklung des *common heritage* (Art. 150, h), durch Liberalisierungen der Produktionsbeschränkungen und die zeitliche Begrenzung der Technologietransferpflichten (Art. 5 Ziff. 7 Anhang III) – eine Änderung ihres dirigistischen und protektionistischen Gesamtansatzes nicht erreicht werden. Tiefseebodenrechtliche Grundsatzbestimmungen z. B. über die Durchführung der Tiefseebodenaktivitäten „in association with the Authority“ (Art. 153), die Festbeschreibung des Parallelsystems (Art. 155 Abs. 2), die Vertretung der gesamten TBB-Produktion durch die Behörde in internationalen Rohstoffabkommen (Art. 151: „in respect of production in the Area“), die inhaltlichen Implikationen des »gemeinsamen Menschheitserbes« (z. B. als Rechtsgrundlage für Produktionsbeschränkungen für künftige Generationen), die rechtliche Zulässigkeit ressourcenbezogener privater Meeresforschung (Art. 143 Abs. 3), die bedarfsorientierte Rohstoffpolitik (vgl. Art. 150: „as needed“) und die Pflichten zum Technologietransfer „on fair and reasonable commercial terms and conditions“ (Art. 5 Anhang III) – ggfs. auch für den Abbau von Öl- und Gasvorkommen (vgl. Art. 151 Abs. 3) – bleiben unterschiedlich auslegungsfähig. Als für den privatwirtschaftlichen TBB negative *disincentives* sind insbesondere die marinen Produktionsbeschränkungen zum Schutze des Landbergbaus, die Einbindung des TBB in eine dirigistische Weltrohstoffpolitik, die die Vertrags- und Eigentumsfreiheit einschränkende Verpflichtungen zu einem »fairen« Technologietransfer zugunsten der Behörde und eines nicht genau definierten Kreises anspruchsberechtigter Entwicklungsländer (»Brasilien-Klausel«), die von

den deutschen TBB-Unternehmen als prohibitiv eingeschätzte Kumulierung von Produktions- und Gewinnabgaben, das Fehlen einer Sperrminorität der TBB- und Rohstoffeinfuhrstaaten im Rat der Behörde, die durch die mehrheitliche Vertragsrevision ermöglichte Umwandlung des Parallel- in ein Monopolsystem, der bislang fehlende Investitionsschutz für *preexisting explorers* und das noch ungewisse, künftige TBB-Sekundärrecht zu nennen. Die Aussichten der derzeitigen »Pionierunternehmen« auf künftige Produktionsgenehmigungen sind u. a. infolge der noch ungewissen Durchführungsvorschriften, der Beschränkung des TBB auf 60 % der jährlichen Zuwachsrate für den Weltnickelverbrauch sowie der Ungewißheit hinsichtlich des künftigen Nickelverbrauchszuwachses, der vom Behördenunternehmen tatsächlich durchgeführten Projektanzahl und der Anwendung der komplizierten Produktionsbeschränkungsformel nicht genau kalkulierbar und machen die bisherigen Schätzungen (6–8 Abbaufelder während der ersten 10 Jahre der Interimsperiode) äußerst ungewiß.

Außer der Gefährdung des völkerrechtlich bislang zulässigen, privatwirtschaftlichen TBB kann den Tiefseebodenregelungen des Konventionentwurfs auch in anderen Bereichen völkerrechtliche Präjudizwirkung zukommen: so z. B. den Produktionsquotierungen für andere Rohstoffabkommen, den einem Zwangstransfer nahekommenden Technologietransferpflichten für die UNCTAD-Verhandlungen über einen Verhaltenskodex für Technologietransfer⁴⁵, der diskriminierenden Verrechtlichung des *common heritage*-Konzeptes für die Nord-Süd-Verhandlungen oder der durch die Revisionsklausel ermöglichten mehrheitlichen Änderung des TBB-Nutzungsregimes zu Lasten der privatwirtschaftlichen Zugangsrechte (zu den Präjudizwirkungen siehe unten V.3). Die Revisionsklausel ermöglicht den Entwicklungsländern nach einer 20jährigen Übergangszeit, während der das Behördenunternehmen die für den TBB erforderliche Technologie und Finanzkraft erworben hat, die mehrheitliche Durchsetzung einer marinen Zentralverwaltungswirtschaft, in deren Rahmen private TBB-Unternehmen nur noch in Form von *joint ventures* oder *service contracts* tätig werden können⁴⁶.

⁴⁵ Der UNCTAD-„Draft International Code of Conduct for the Transfer of Technology“ spricht demgegenüber von „mutually agreed fair and reasonable conditions“, vgl. Syquia, in: Horn (Hrsg.), *Legal Problems of Codes of Conduct for Multinational Enterprises* (1980), S. 210 ff.

⁴⁶ Ob aus Art. 155 Abs. 2 („Right of States and their general conduct in relation to the Area and their participation in exploration and exploitation of its resources“) eine auch für die Revisionskonferenz unabänderliche Garantie eines effektiven Parallelsystems gefolgert werden kann, erscheint nicht zweifelsfrei.

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines deutschen Zustimmungsgesetzes zu einer derart weitgehenden, inhaltlich ungebundenen Revisionsklausel dürfte zweifelhaft sein: Ebenso wie der Abschluß können auch Änderungen internationaler Abkommen, die sich auf die Bundesgesetzgebung beziehen und in Individualrechte eingreifen (z. B. Einschränkung der privaten Zugangsrechte zum TBB), nur mit Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften innerstaatlich rechtswirksam werden. Eine antizipierte Zustimmung des Gesetzgebers zu einer derart weitgehenden Revisionsklausel erscheint verfassungsrechtlich bedenklich, weil auch bei der gesetzlichen Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf internationale Organisationen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot (Art. 20 Abs. 3 GG) und die verfassungsrechtlichen Bestandsgarantien (Art. 79 Abs. 3 GG) zu beachten und die übertragenen Rechtsetzungsermächtigungen nach Inhalt, Zweck und Ausmaß zu begrenzen sind (Art. 80 Abs. 1 GG analog)⁴⁷. Eine analoge Anwendung des Art. 24 Abs. 1 GG auf die Revisionskonferenz erscheint verfassungsrechtlich unzulässig. Auch die Möglichkeit der Vertragskündigung bietet keinen ausreichenden Schutz gegenüber nachteiligen, mehrheitlichen Vertragsrevisionen, da eine völkergewohnheitsrechtliche Verfestigung der von der Seerechtskonvention beanspruchten Drittwirkung (vgl. Art. 138, 155) wohl nur durch einen Kollektivaustritt mehrerer TBB-Staaten verhindert werden könnte und ein Einzelaustritt wohl keine Rückkehr zum *status quo ante* der völkergewohnheitsrechtlichen TBB-Freiheit ermöglichen, sondern nur einen vollständigen Ausschluß vom TBB zur Folge haben würde.

Eine Bewertung der Tiefseebodenregelungen des Konventionsentwurfs läßt sich nicht isoliert von den übrigen Vertragsregelungen vornehmen und hat neben den wirtschaftspolitischen, bergbau- und völkerrechtlichen u. a. auch die finanziellen Auswirkungen zu berücksichtigen, da allein die Verpflichtung der Vertragsstaaten, einen dem VN-Finanzierungsschlüssel entsprechenden Anteil an der für das erste Abbau- und Verarbeitungsprojekt erforderlichen Finanzausstattung zu übernehmen, für die Bundesrepublik eine über ihren Beitrag zum Gemeinsamen Rohstoffonds hinausgehende Finanzverpflichtung in Höhe von ca. 250 Mio. DM zur Folge haben kann. Auf der im März 1980 begonnenen 10. Session sind grundlegende Änderungen der Tiefseebodenregelungen kaum noch zu erwarten und stehen andere Verhandlungsthemen im Vordergrund (Vorbereitungskommission,

⁴⁷ Bei Art. 108 VN-Charta und Art. VIII, a Weltbanksatzung, die ebenfalls eine mehrheitlich zu beschließende und für alle Vertragsstaaten verbindliche Vertragsrevision ermöglichen, sind demgegenüber keine Eingriffe in individuelle Rechtspositionen zu erwarten.

vorbereitender Investitionsschutz, Mitgliedsrechte von Regionalorganisationen wie der EWG), sofern die Überprüfung der amerikanischen Verhandlungsposition nicht zu einer Wiedereröffnung der TBB-Verhandlungen führen sollte.

III. Das deutsche »Gesetz zur vorläufigen Regelung des Tiefseebergbaus« vom 16. August 1980

1. Gesetzgebungsverfahren

Das deutsche Gesetz geht auf einen Gesetzentwurf zurück, der in den Grundzügen 1978 im Bundeswirtschaftsministerium als »Formulierungshilfe« für den Bundestag erarbeitet, am 7. Dezember 1978 als Initiativentwurf von Abgeordneten aller drei Fraktionen im Deutschen Bundestag eingebracht⁴⁸ und vom Bundestag am 18. Januar 1979 nach der ersten Lesung federführend an den Ausschuß für Wirtschaft sowie zur Mitberatung an den Auswärtigen Ausschuß und an den Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit überwiesen worden war. Der Auswärtige Ausschuß empfahl auf Grund seiner Beratung vom 14. März 1979 »grundsätzliche Zustimmung« zum Gesetzentwurf; er wies jedoch darauf hin, daß die Tätigkeit einer deutschen Abschreibungsgesellschaft »unter fremder Flagge« in einem politisch sensitiven Gebiet nicht genehmigt werden sollte und die im § 15 vorgesehene Entschädigungsregelung⁴⁹ wegen des voraussichtlichen Fehlens einer entsprechenden Regelung im amerikanischen Gesetz »zu Schwierigkeiten bei der Gewährung der Gegenseitigkeit durch die amerikanische Regierung führen« könne⁵⁰. Der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit machte in seiner abschließenden Stellungnahme vom 18. Juni 1980 folgende Änderungsvorschläge⁵¹: Einfügung

⁴⁸ Siehe Anm. 36.

⁴⁹ Die später ersatzlos gestrichene Entschädigungsregelung des § 15 hatte folgenden Wortlaut: »(1) Führt der Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu einem Übereinkommen im Sinne des § 5 Abs. 1 zu Vermögensnachteilen des Berechtigungsinhabers, so ist er zu entschädigen. Die Höhe der Entschädigung bemißt sich nach den Aufwendungen, die er für die Förderung in dem genehmigten Gebiet gemacht hat. Eine Entschädigung ist im allgemeinen ausgeschlossen, wenn seit Erteilung der Berechtigung zehn Jahre vergangen sind.

(2) Beteiligen sich an einer Förderung, für die die Berechtigung erteilt worden ist, auch Gebietsfremde, so gilt Absatz 1 nur hinsichtlich der dem Gebietsansässigen zuzurechnenden Anteile«.

⁵⁰ Vgl. Ausschußdrucksache 153/8 des Ausschusses für Wirtschaft vom 20. 3. 1979.

⁵¹ BT-Drs. 8/4359 (3. 7. 1980), S. 13 ff.

einer dem US-Gesetzentwurf entsprechenden Vorschrift (§ 4 Abs. 3), daß die Gewinnung mineralischer Rohstoffe vom Tiefseeboden nicht vor dem 1. Januar 1988 zulässig ist; Zweckbindung und Verwendung der Förderabgaben (§ 12) nur für entwicklungspolitische Zwecke; Streichung der im § 15 vorgesehenen Entschädigungsregelung.

Der Ausschuß für Wirtschaft hatte den Gesetzentwurf im Juni 1979 beraten und sodann als Unterausschuß eine aus fünf Ausschußmitgliedern bestehende »Arbeitsgruppe 3. Seerechtskonferenz« eingesetzt, die sich während und zwischen ihren vier Sitzungen umfassend über den Stand der Seerechtskonferenz unterrichtete (u. a. durch Anhörungen, Teilnahme von Ausschußmitgliedern an der Seerechtskonferenz, Kontakte zu ausländischen Konferenzteilnehmern und Parlamentariern) und dem Ausschuß für Wirtschaft am 22. Februar 1980 eine besonders in den folgenden Sachpunkten vom Initiativentwurf abweichende Gesetzesfassung zur Annahme empfahl⁵²: Streichung des Begriffs »gemeinsames Erbe der Menschheit« aus § 1; Genehmigungsfreiheit auch für das Nehmen von Proben mineralischer Rohstoffe bei Fördertests (§ 2 Ziff. 1); Beschränkung des Gesetzes auf die in Manganknollen gefundenen Mineralaggregate durch entsprechend enge Legaldefinition des Begriffs »mineralische Rohstoffe« (§ 2 Ziff. 5); kein Einsichtsrecht in das Register hinsichtlich Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse enthaltender, den Anträgen oder Entscheidungen beigefügter Urkunden (§ 9 Abs. 3); sinnvolle Begrenzung der Größe des Erlaubnisfeldes (§ 10 Abs. 2); Präzisierung der Vorrangstellung des Erlaubnisinhabers bei einem späteren Bewilligungsantrag für das Erlaubnisfeld (§ 10 Abs. 4); Zulässigkeit von Nebenbestimmungen zu erteilten Berechtigungen auch zur Wahrung außenwirtschaftlicher Belange (§ 10 Abs. 5); bloße Ermächtigung (statt einer Verpflichtung) der Bundesregierung zur Übertragung des aus den Förderabgaben zu bildenden Sondervermögens an die Meeresbodenbehörde (§ 13); gegenseitige Anerkennung auch der gestellten Anträge und der dadurch erlangten Vorrangstellungen zwischen den »Gegenseitigkeit gewährenden Staaten« (§ 14 Abs. 1); redaktionelle Textanpassungen an andere Gesetze (z. B. bei §§ 5 Abs. 1, 16) und Präzisierung der Verordnungsermächtigungen (§§ 16–18). Der Abschlußbericht der Arbeitsgruppe stellt fest, daß »die Arbeitsgruppe ... in allen Fällen den Änderungsvorschlägen der Bundesregierung gefolgt« ist, jedoch »keine Einigung ... darüber erzielen (konnte), ob sie dem Ausschuß für Wirtschaft die Aufnahme einer Entschädigungsregelung (§ 15) empfehlen soll«.

⁵² Siehe dazu Drucksache 278/8 des Ausschusses für Wirtschaft.

Der Ausschuß für Wirtschaft übernahm in seiner Sitzung vom 27. Februar 1980 sämtliche von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Textänderungen und betonte während seiner abschließenden Beratungen im Mai/Juni 1980 die in allen beteiligten Ausschüssen bestehende Einmütigkeit, daß ein deutsches Interimgesetz nicht vor einem entsprechenden amerikanischen Gesetz verabschiedet werden sollte⁵³. Den Vorschlägen des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit folgte er hinsichtlich der Verschiebung der Zulässigkeit des kommerziellen TBB bis zum voraussichtlichen Inkrafttreten der Seerechtskonvention im Jahre 1988 (§ 4 Abs. 3) und hinsichtlich der Streichung der Entschädigungsregelung, um dadurch den Übergangscharakter des deutschen Gesetzes zu unterstreichen und Regelungskonflikte sowohl mit dem US-Gesetz als auch mit der Seerechtskonvention zu vermeiden. Der Ausschuß

»hielt es aber für dringend geboten, den Deutschen Bundestag ausdrücklich und betont darauf aufmerksam zu machen, daß nach Meinung des Ausschusses für Wirtschaft – ausgehend von der gemeinsamen Entschließung des Deutschen Bundestags vom 24. Juni 1977 (Drucksache 8/661) und der dort festgestellten Bedeutung einer Entschädigungsregelung – für den Fall einer Verabschiedung einer Konvention über den Meeresbodenbergbau ohne Übergangsregelung für die ausreichende Absicherung deutscher Investitionen darauf geachtet werden muß, daß der deutschen Tiefseebergbauindustrie keine unangemessenen Wettbewerbsnachteile entstehen«⁵⁴.

Nach Inkrafttreten des US-Interimgesetzes am 28. Juni 1980 verabschiedete der Bundestag in seiner letzten Sitzung der 8. Legislaturperiode am 3. Juli 1980 das Gesetz ohne Aussprache gemäß der Beschlußempfehlung und dem Bericht des Wirtschaftsausschusses vom 2. Juli 1980⁵⁵, in denen die Notwendigkeit des Gesetzes wie folgt begründet wurde:

»Eine für alle akzeptable Regelung des Tiefseebergbaus durch die III. VN-Seerechtskonferenz ist noch nicht absehbar. Um die unkontrollierte Erforschung und Ausbeutung der Schätze des Meeresbodens zu verhindern, den Unternehmen eine rechtliche Grundlage für ihre Tätigkeit zu geben und die Voraussetzungen für eine kontinuierliche Weiterentwicklung der marinen Technologie auch im Interesse der Entwicklungsländer zu gewährleisten, ist bis zum Inkrafttreten einer Konvention eine vorläufige gesetzliche Regelung des Tiefseebergbaus erforderlich.

Als Voraussetzung für die Nutzung des Tiefseebodens ist eine Genehmigung durch die Bundesregierung erforderlich, die nur erteilt wird, wenn die Gemein-

⁵³ Siehe Anm. 51, S. 13.

⁵⁴ Siehe Anm. 51, S. 14.

⁵⁵ Siehe Anm. 51.

verträglichkeit der Meeresbodennutzung sichergestellt ist. Dem Inhaber einer Genehmigung soll durch dieses Gesetz Schutz seiner berechtigten Interessen gewährt werden. Das Gesetz strebt nur eine Interimsregelung an und sieht eine Förderabgabe vor«.

Mangels entgegenstehenden, auf Grund von Art. 25 GG auch innerstaatlich mit Gesetzesvorrang anwendbaren allgemeinen Völkerrechts ist das am 22. August 1980 im Bundesgesetzblatt verkündete Gesetz am Tage nach seiner Verkündung rechtswirksam in Kraft getreten (§ 22). Das durch weitgehende Übereinstimmung von Regierung und allen Parlamentsfraktionen gekennzeichnete Gesetzgebungsverfahren ist insgesamt als ein erfolgreiches Beispiel enger Zusammenarbeit und »gesamthänderischer Wahrnehmung der auswärtigen Gewalt« von Regierung und Parlament zu werten. Die aktive Ausübung der parlamentarischen Informations-, Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte sowie die mitgestaltende parlamentarische Einwirkung auf internationale Konferenz- und Rechtsfortbildungsentwicklungen erfolgten dabei in einem Rechtsbereich, der auf Grund der Besonderheiten der 3. Seerechtskonferenz (jahrelange, inhaltlich komplexe Globalverhandlungen; Informationsvorsprung und größeres Expertenwissen der Regierung gegenüber dem Parlament; Gruppenabhängigkeit und geringe Einflußmöglichkeit einzelner Konferenz-Teilnehmerstaaten; Konsensverfahren; intendierte Dritt- und Statuswirkung der Konvention usw.) bislang als Paradebeispiel für eine durch »Sachzwänge der internationalen Entwicklung« bewirkte Verlagerung parlamentarischer Zuständigkeiten und Entscheidungsfunktionen auf die Regierung und internationalen Wirtschaftsorganisationen angesehen wurde⁵⁶.

2. Gesetzesinhalt

Im Hinblick auf die internationalen Implikationen des Gesetzes enthält dessen § 1 eine – sonst nur in Gesetzesbegründungen und nicht im Gesetzestext übliche – programmatische Aufzählung der Gesetzeszwecke, die den

⁵⁶ Vgl. zu den durch die weltwirtschaftliche Verflechtung bewirkten Strukturverschiebungen im Verfassungsstaat die Referate von Tomuschat und Schmidt, in: Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 36 (1978), S. 7 ff., 65 ff., z. B. Tomuschat, S. 31: »Für das Parlament entschwinden damit die sachlichen Entscheidungen über das neue Seerecht in eine kaum beeinflussbare Ferne. Ist überhaupt schon der staatliche Mitwirkungsanteil gering, so bleibt ihm im Grunde nur noch eine Nachbetrachtung«. – Zur »parlamentarischen Kontrolle der Seerechtspolitik« Graf Vitzthum, Parlament und Planung (1978), S. 342 ff.

auch im Gesetzestitel sowie in den §§ 5 und 13 zum Ausdruck gebrachten Interimszweck und Überleitungscharakter des Gesetzes betonen, den deutschen Rechtsstandpunkt zur völkerrechtlichen TBB-Freiheit bekräftigen (vgl. auch § 3 Abs. 2) und sich »zur Erschließung dieser Rohstoffe zum Wohle aller Völker« im Rahmen eines internationalen Übereinkommens bekennen. Das Gesetz folgt hier – wie bei zahlreichen anderen Gesetzesvorschriften – dem Vorbild des US-Interimsgesetzes, das in Sec. 2 eine wesentlich ausführlichere Darlegung der *findings and purposes* des Kongresses enthält.

§ 2 definiert die Rechtsbegriffe »Aufsuchung«, »Gewinnung«, »Förderung«, »Tiefseeboden« und »mineralische Rohstoffe« unter Berücksichtigung der Definitionen des neuen Bundesberggesetzes vom 13. August 1980⁵⁷, der Verhandlungstexte der Seerechtskonferenz sowie der amerikanischen Gesetzentwürfe⁵⁸. Die Legaldefinitionen des § 2 und der Genehmigungstatbestand des § 3 machen im Interesse einer »auf die gegenwärtigen Meeresbodenaktivitäten« und »auf das unabweisbar Notwendige beschränkten Interimsregelung«⁵⁹ nur die Aufsuchung, Gewinnung und Aufbereitung auf See (vgl. § 2 Ziff. 2) der für Manganknollen charakteristischen Mineralaggregate vom Tiefseeboden für Gebietsansässige genehmigungspflichtig; von einer umfassenden, auch die vor- und nachgelagerten Unternehmensphasen (Meeresforschung, Prospektion, Fördertests, Transport der Erze zur Verarbeitungsanlage, Erzverhüttung, Metallgewinnung, Vermarktung) einbeziehenden Gesamtregelung des TBB wird bewußt abgesehen. Das Gesetz erfaßt nur die der deutschen Hoheitsgewalt unterworfenen Gebietsansässigen (vgl. § 3 Abs. 1), läßt auf der Hohen See Kontrollmaßnahmen nur auf »Schiffen unter der Bundesflagge oder solcher Staaten (zu), die vertraglich die Kontroll- und Ahndungsbefugnis der Vollzugsbeamten des Bundes im Zusammenhang mit diesem Gesetz anerkannt haben« (§ 18 Abs. 2), und gilt in räumlicher Hinsicht nur für den Tiefseebodenbereich, so daß die im Gesetz zur vorläufigen Regelung der Rechte am Festlandsockel vom 24. Juli 1964⁶⁰ und im neuen Bundesberggesetz enthaltenen Festlandsockelregelungen unberührt bleiben. Indem das Gesetz Gebietsansässigen die Förderung nur erlaubt, »wenn entweder nach die-

⁵⁷ BGBl. 1980 I, S. 1310 ff.

⁵⁸ Vgl. zuletzt Deep Seabed Mineral Resources Act, S. 493, 96th Cong., 1st Sess., 125 Cong. Rec., S 18 554 vom 14. 12. 1980; Deep Seabed Hard Mineral Resources Act, H.R. 2759, 96th Cong., 1st Sess., 125 Cong. Rec., H 1220 vom 8. 3. 1979.

⁵⁹ Siehe Anm. 36, S. 9.

⁶⁰ BGBl. 1964 I, S. 497.

sem Gesetz oder durch einen die Gegenseitigkeit gewährenden Staat (§ 14) eine Berechtigung erteilt worden ist« (§ 3 Abs. 1), erschwert es eine Gesetzesumgehung (z. B. durch ausländische Gefälligkeitsgenehmigungen, Ausflaggen der Förderschiffe zwecks Anwendung eines weniger strengen fremden Flaggenrechts) und läßt die Beteiligung deutscher TBB-Unternehmen an internationalen *joint ventures* nur insoweit zu, wie die Förderaktivitäten der gebietsfremden Konsortialpartner von einem »Gegenseitigkeit gewährenden Staat« genehmigt worden sind und somit gleichwertigen Regelungen unterliegen.

Gemäß § 4 werden die Berechtigung zur Aufsuchung durch eine »Erlaubnis« und die Berechtigung zur Gewinnung durch eine »Bewilligung« erteilt. Beide Berechtigungen gewähren ein sowohl gegenüber Gebietsansässigen als auch gegenüber Angehörigen eines »Gegenseitigkeit gewährenden Staates« ausschließliches, subjektiv-öffentliches Recht, die Aufsuchung bzw. Gewinnung zu betreiben und – im Falle der Aufsuchung – »Eigentum an den mineralischen Rohstoffen zu erwerben, die für die Entwicklung, Herstellung oder Erprobung von Verarbeitungsanlagen erforderlich sind« (§ 4 Abs. 1), bzw. – im Falle der Gewinnung – »das Eigentum an den mineralischen Rohstoffen zu erwerben« (§ 4 Abs. 2). Mit der Erlaubnis wird zugleich eine rechtliche Vorrangstellung erworben, da ein »vom Erlaubnisinhaber während der Geltungsdauer der Erlaubnis gestellter Antrag auf Erteilung einer Bewilligung für das Erlaubnisfeld oder einen Teil davon Vorrang vor allen übrigen Anträgen auf Erteilung einer Bewilligung für dasselbe Feld« hat (§ 10 Abs. 4). Eine Gewinnung ist – ebenso wie nach dem amerikanischen Gesetz – nicht vor dem 1. Januar 1988 zulässig (§ 4 Abs. 3). Die gesetzliche Ausgestaltung der durch die Berechtigung erlangten Rechtsposition zeigt deren auf die deutsche Rechtsordnung und die »Gegenseitigkeit gewährenden Staaten« beschränkten Rechtswirkungen; die im Rahmen der Gemeinverträglichkeit völkerrechtlich zulässige, gleichberechtigte Ausübung der Meeresfreiheiten durch dritte Personen im Berechtigungsfeld kann daher auf Grund der Interimgesetze nur dann verhindert werden, wenn die Dritten der deutschen oder der Hoheitsgewalt eines »Gegenseitigkeit gewährenden Staates« unterstehen und ebenfalls mineralische Rohstoffe vom Tiefseeboden fördern wollen.

§ 5 gewährt einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Berechtigung, wenn die im § 5 genannten und u. a. in den §§ 8 und 10 spezifizierten Anspruchsvoraussetzungen vorliegen. Der Antragsteller hat sein Vorhaben in einem Arbeitsprogramm zu beschreiben (§ 8) und die antragsbegründenden Tatsachen glaubhaft zu machen. Als Berechtigungsvoraussetzungen nennt das Gesetz insbesondere:

a) Gebietsansässigkeit des Antragstellers (§ 5 Abs. 1). Hier könnten sich bei einer Antragstellung Rechtsprobleme aus dem Konsortialcharakter der derzeitigen TBB-Unternehmen ergeben, so wenn eine Berechtigung mehreren gebietsansässigen Antragstellern zur gesamten Hand erteilt (z. B. den Gesellschaftern der deutschen »Arbeitsgemeinschaft Meerestechnisch Gewinnbarer Rohstoffe« = AMR, die als Gesellschaft des Bürgerlichen Rechts nicht selbst »Gebietsansässige« im Sinne von § 3 Abs. 1 ist) und von ihnen auf die internationalen Konsortialpartner übertragen wird (vgl. § 11).

b) Die Erteilung einer Berechtigung ist nur zulässig, »solange mit Wirkung für die Bundesrepublik Deutschland kein internationales Übereinkommen über den Tiefseebergbau in Kraft getreten ist, das den Vertragsstaaten die Erteilung von Berechtigungen untersagt« (§ 5 Abs. 1). Auf Grund der auch gewohnheitsrechtlichen Verpflichtung, "not to defeat the object and purpose of a treaty prior to its entry into force" (Art. 18 der Wiener Vertragsrechtskonvention), könnte sich für die Bundesrepublik jedoch auch schon durch die Unterzeichnung einer Seerechtskonvention eine völkerrechtliche Verpflichtung ergeben, die Erteilung von Berechtigungen abzulehnen (§ 5 Abs. 1 Ziff. 3, b) oder erteilte Genehmigungen zu widerrufen (§ 10 Abs. 5).

c) Es darf »für das Feld oder Teile von ihm nach diesem Gesetz oder nach den Vorschriften eines die Gegenseitigkeit gewährenden Staates keine Berechtigung und kein Antrag auf eine Berechtigung vorliegen« (§ 5 Abs. 1 Ziff. 1). Diese auf der Vorrangregelung des § 7 beruhende, das völkerrechtliche Gemeinverträglichkeitserfordernis der Meeresnutzung konkretisierende Bevorrechtigung zeitlich früherer Anträge und Berechtigungen ist mit der abweichenden Vorrangregel des § 6 Abs. 2 (»Vorrang nach dem Grundsatz der Billigkeit«) nur durch eine vom Wortlaut abweichende, restriktive Auslegung zu vereinbaren. Die Anerkennung ausländischer Anträge und Berechtigungen setzt »Gegenseitigkeitsvereinbarungen« (§ 14) voraus, die außer gleichwertigen Interimsregelungen auch Vorschriften zur Beseitigung der in der "Clarion-Clipperton-Fracture-Zone" erwarteten Antrags- und Feldüberschneidungen vorsehen müssen (siehe unten IV.3).

d) Der Antragsteller muß »auf Grund seiner Kenntnisse, Erfahrungen und finanziellen Mittel sowie seiner Zuverlässigkeit die Gewähr für eine geordnete, auch die Belange der Betriebssicherheit und des Arbeitsschutzes wahrende Förderung« bieten (§ 5 Abs. 1 Ziff. 2). Die genannten subjektiven Berechtigungsvoraussetzungen sind als verfassungsrechtlich zulässige, an der beruflichen Qualifizierung orientierte und zum angestrebten Zweck

der ordnungsgemäßen Berufsausübung nicht außer Verhältnis stehende Beschränkungen der Freiheit der Berufswahl anzusehen (Art. 12 Abs. 1 GG), die dem Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter (»geordnete Förderung«, völkerrechtliche Gemeinverträglichkeit, Verhindern von Antrags-hortung ohne Förderabsicht) dienen⁶¹. Die verwaltungsrechtliche Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe (»Zuverlässigkeit«, »Gewähr«) muß im Hinblick auf den Überleitungscharakter des Gesetzes und die notwendigen Gegenseitigkeitsverhandlungen (§ 14) die entsprechenden Regelungen der ausländischen Interimgesetze sowie des Seerechtskonventionentwurfs berücksichtigen. Im Hinblick auf den internationalen Konsortialcharakter der Unternehmen müssen bei der Prüfung der Berechtigungsvoraussetzungen auch z. B. »Kenntnisse, Erfahrungen und finanzielle Mittel« ausländischer Konsortialpartner des Antragstellers ausreichen können, wenn der Antragsteller hierüber verfügen und eine »geordnete Förderung« gewährleisten kann oder – falls der Antragsteller auf Grund der Konsortialvereinbarung nur für eine von mehreren Projektphasen zuständig ist – die gleichwertigen Gesetzesregelungen der »Gegenseitigkeit gewährenden Staaten« und die gesamte Konsortialvereinbarung »Gewähr für eine geordnete Förderung« bieten. Hinsichtlich der »Belange der Betriebssicherheit und des Arbeitsschutzes« finden auf Förder- und sonstige »Kauffahrteischiffe«, die die Bundesflagge führen (§ 1 Flaggenrechtsgesetz), die arbeitsrechtlichen Bestimmungen insbesondere des Seemannsgesetzes und der dazu erlassenen Rechtsverordnungen⁶² sowie für die im Rahmen der Inter-Governmental Maritime Consultative Organization (IMCO) völkerrechtlich geregelten Sicherheitsfragen in der Schiffs- und Meerestechnik insbesondere die Schiffssicherheitsverordnung vom 30. September 1980⁶³ Anwendung.

e) Es darf nicht zu befürchten sein, »daß durch die Förderung a) die Rechte Dritter an der Ausübung der anderen Freiheiten der Hohen See oder die Meeresumwelt wesentlich beeinträchtigt werden oder b) die aus-

⁶¹ Zur zwischen »Berufsausübungsregeln« und subjektiven und objektiven »Berufszulassungsvoraussetzungen« differenzierenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts BVerfGE 7, 377, 406 ff.; 25, 236, 247 f. Der TBB kann insofern als selbständiger Beruf im Sinne von Art. 12 Abs. 1 GG angesehen werden.

⁶² Seemannsgesetz vom 26. 7. 1957, BGBl. I, S. 713; Flaggenrechtsgesetz vom 8. 2. 1951, BGBl. I, S. 79.

⁶³ BGBl. 1980 I, S. 1887. Zu den diesbezüglichen Zuständigkeiten siehe Erklärung des Bundesministers für Verkehr zu Sicherheitsfragen in der Schiffs- und Meerestechnik, in: Verkehrsblatt Amtlicher Teil 1975, S. 498 f. Zu den IMCO-Konventionen Gonigle/Zacher, Pollution, Politics and International Law (1979), S. 81–199.

wärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erheblich gestört werden« (§ 5 Abs. 1 Ziff. 3, a, b). Der Schutz der Rechte Dritter und der Meeresumwelt entspricht der völkerrechtlichen Verpflichtung zur Rücksichtnahme und Gewährleistung der Gemeinverträglichkeit bei der Genehmigung und Durchführung der Manganknollenförderung. Demselben Zweck dienen auch diejenigen Gesetzesvorschriften, wonach die Gültigkeitsdauer einer Erlaubnis auf 10 Jahre, diejenige einer Bewilligung auf 20 Jahre zu begrenzen ist (§ 10 Abs. 1), die Feldgröße nicht größer als für eine spätere wirtschaftliche Gewinnung erforderlich sein soll (§ 10 Abs. 2) und dem Erlaubnisinhaber wiederkehrende Aufwendungen für die Aufsuchung (§ 10 Abs. 3), dem Bewilligungsinhaber die Zahlung einer jährlichen Förderabgabe in ein Sondervermögen mit entwicklungspolitischer Verwendungsmöglichkeit aufzuerlegen sind (§§ 12, 13). Spezielle Umweltschutzvorschriften für den TBB sind weder im Landes- noch im Völkerrecht vorhanden (siehe unten IV.2). Die Möglichkeit einer Antragsablehnung, wenn »die auswärtigen Beziehungen ... erheblich gestört werden«, entspricht dem Wortlaut der Rechtsverordnungsermächtigung im § 7 Abs. 1 des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG), ohne daß jedoch die im Hinblick auf Art. 80 Abs. 1 GG bestehenden Zweifel an der ausreichenden inhaltlichen Bestimmtheit der entsprechenden Formulierung im § 7 Abs. 1 AWG auf den gesetzlichen Genehmigungstatbestand des § 5 Abs. 1 Ziff. 3, b des Interimsgesetzes übertragbar sind⁶⁴.

f) Die Berechtigung kann versagt werden, wenn eine früher dem Antragsteller für dasselbe Feld oder einen Teil davon erteilte Berechtigung innerhalb von drei Jahren vor Antragstellung widerrufen, zurückgenommen oder von ihm zurückgegeben worden ist (§ 5 Abs. 2). Hierdurch sollen angesichts der internationalen Implikationen einer Förderberechtigung »Berechtigungsinhaber ... zu einer ernsthaften und verantwortlichen Ausnutzung erteilter Berechtigungen angehalten werden«⁶⁵.

⁶⁴ Für die Verfassungswidrigkeit des § 7 Abs. 1, c AWG haben sich u. a. Ipsen, Außenwirtschaft und Außenwirtschaftspolitik (1967), S. 43 ff., 70, und Linde, Außenwirtschaftsgesetz und zwischenstaatliche Vereinbarungen (1970), S. 135 f., ausgesprochen. Die gegen die Vereinbarkeit der weiten Verordnungsermächtigung des § 7 Abs. 1 AWG mit den Bestimmtheitsanforderungen des Art. 80 Abs. 1 GG geltend gemachten Bedenken berücksichtigen jedoch zu wenig, daß nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (E 4, 7 (22); 8, 274 (318); 35, 179 (183); 40, 196 (230)) die Bestimmung von »Inhalt und Ausmaß« durch Rückschlüsse aus der Zweckbestimmung »kompensiert« werden kann und die außenwirtschaftsgesetzlichen Zweckbestimmungen durch das innerstaatlich anwendbare Europa- und Völkerrecht konkretisiert werden können.

⁶⁵ Siehe Anm. 36, S. 10.

g) Die Bewilligung »soll in der Regel nur erteilt werden, wenn der Antragsteller bereits eine Erlaubnis für das beantragte Feld hat« (§ 5 Abs. 3). Diese den Vorrangregeln der §§ 6 Abs. 2 und 10 Abs. 4 entsprechende Bestimmung soll sicherstellen, »daß eine Genehmigung nur nach einer gründlichen Erforschung der für die Gewinnung erforderlichen Rahmenbedingungen begonnen wird«⁶⁶.

Auf Grund der Übergangsregelung des § 6 Abs. 1 kann ein Gebietsanwärtiger, der im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes Aufsuchung betreibt, letztere fortsetzen und hat lediglich »binnen dreier Monate nach dem Inkrafttreten die Erlaubnis zu beantragen«. Das Unterlassen der Antragstellung wird vom Gesetz zwar nicht als Ordnungswidrigkeit angesehen (vgl. § 19), hat aber nach dem Sinn des Gesetzes ein Rechtswidrigwerden der fortgesetzten Aufsuchung zur Folge. Die abweichenden amerikanischen Interimsregelungen (Sec. 101 (b)), welche die *pre-enactment explorers* erst nach Erlass der amerikanischen Durchführungsverordnungen zur Antragstellung verpflichten⁶⁷, führen dazu, daß in der Bundesrepublik Berechtigungsanträge früher als in den USA gestellt werden können und die im Rahmen der Gegenseitigkeitsvereinbarungen (§ 14) notwendige Vorrangregelung für internationale Antragsüberschneidungen – anders als bei den nationalen gesetzlichen Vorrangregeln (§ 7; Sec. 101 (3)) – auch für »Neuinvestoren« nicht allein auf die zeitliche Reihenfolge des Antragsbeginns abstellen kann.

Für die rechtliche Rangfolge konkurrierender Anträge sieht das deutsche Gesetz – ähnlich wie das US-Gesetz – drei Vorrangregeln vor: grundsätzlich »entscheidet die zeitliche Reihenfolge des Eingangs über den Vorrang ... , wenn der Antrag ausreichende Angaben enthält, die eine Überprüfung der wesentlichen Berechtigungsvoraussetzungen nach § 5 erlauben« (§ 7); bei »Altinvestoren«, die bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits Aufsuchung im Antragsfeld betrieben haben, soll dagegen »über den Vorrang nach dem Grundsatz der Billigkeit entschieden werden« (§ 6 Abs. 2); ferner hat ein »vom Inhaber einer Erlaubnis während der Geltungsdauer der Erlaubnis gestellter Antrag auf Erteilung einer Bewilligung für das Erlaubnisfeld oder einen Teil davon ... Vorrang vor allen übrigen Anträgen auf Erteilung einer Bewilligung für dasselbe Feld« (§ 10 Abs. 4).

⁶⁶ Siehe Anm. 36, S. 10.

⁶⁷ Die NOAA hat die US-Unternehmen zwar zur umfassenden Mitteilung ihrer Explorationstätigkeit aufgefordert (vgl. Deep Seabed Mining Regulations Affecting Pre-Enactment Explorers, Federal Register, Vol. 45, No. 226/20. 11. 1980/ Rules and Regulations/S. 76661). Die Entgegennahme von Anträgen wird jedoch von den US-Behörden bis zum Erlass der Durchführungsverordnungen abgelehnt.

Für die Erteilung von Berechtigungen ist der Bundesminister für Wirtschaft zuständig (§ 9 Abs. 1). Er führt ein Register, in dem alle Anträge auf Erteilung von Berechtigungen und Entscheidungen hierüber einzutragen sind einschließlich derjenigen, die ein die Gegenseitigkeit gewährender Staat der Bundesregierung mitteilt (§ 9 Abs. 2); der Bundeswirtschaftsminister hat seinerseits »den Eingang der Anträge sowie die Entscheidungen über Berechtigungen« unverzüglich den »Gegenseitigkeit gewährenden Staaten« mitzuteilen (§ 14). An die Registereintragungen knüpft das Gesetz keine Rechtswirkungen, so daß das Register auch durch bloße Verwaltungsvorschriften errichtet werden kann. Die Übertragung von Berechtigungen auf Dritte ist nur mit Zustimmung des Bundeswirtschaftsministers zulässig (§ 11). Aus den frühestens ab 1989 (vgl. § 4 Abs. 3) anfallenden Förderabgaben ist ein Sondervermögen anzulegen, das nach Inkrafttreten der Seerechtskonvention der internationalen Meeresbodenbehörde übertragen werden kann und in der Zwischenzeit »entwicklungspolitisch wirksam« anzulegen ist (§ 13), um »dem Gedanken von den Tiefseebodenschätzen als »gemeinsamen Erbe der Menschheit« Rechnung« zu tragen⁶⁸. Der Bundeswirtschaftsminister kann ferner durch Rechtsverordnungen Gebühren-, Verfahrens- und Überwachungsvorschriften erlassen (§§ 15–18) und »im Einzelfall die Maßnahmen anordnen, die zur Wahrung der nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 und 3 geschützten Belange erforderlich sind« (§ 18 Abs. 1)⁶⁹.

IV. Rechtliche Durchführungsprobleme

Die Durchführung der nationalen Interimsgesetze wirft zahlreiche Landes-, Europa- und Völkerrechtsprobleme auf. Verfassungsrechtlich stellt sich die Frage der Vereinbarkeit der gesetzlichen Beschränkung der TBB-Freiheit mit der grundrechtlichen Berufsfreiheit (siehe oben III.2) und der Eigentumsgewährleistung (siehe unten IV.1). Da die gemäß Art. 1 Abs. 3 GG für jegliche Ausübung deutscher Staatsgewalt, d. h. auch im Außenwirtschaftsrecht geltende Grundrechtsbindung auch bei grenzüberschreitenden Sachverhalten grundsätzlich nach denselben Maßstäben wie bei Inlandssachverhalten zu beurteilen ist⁷⁰, unterliegt z. B. auch die Mittei-

⁶⁸ Siehe Anm. 36, S. 11.

⁶⁹ Zu den Zuständigkeiten siehe auch Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt, Neufassung in BGBl. 1977 I, S. 1315 ff.

⁷⁰ Eine spezifische »Auslands-Anfälligkeit« (Ipsen, Anm. 64, S. 53) und aus öffentlichen Gründen erhöhte Einschränkung einzelner Grundrechte bei grenzüberschreitenden Sachverhalten hat das Bundesverfassungsgericht nur in wenigen, wohl nicht verallgemein-

lung privater Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse der Antragsteller an einen »Gegenseitigkeit gewährenden Staat« (§ 14) dem Grundrechts- und Gesetzesvorbehalt; in den »Gegenseitigkeitsvereinbarungen« ist daher im Hinblick auf die grundrechtlich (Art. 1, 2, 14 GG) und strafrechtlich (§ 203 Strafgesetzbuch) geschützte Privat- und Unternehmenssphäre sicherzustellen, daß für mitgeteilte Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse auch im betreffenden ausländischen Recht gleichwertiger Daten- und Geheimnisschutz gewährt wird.

Die Gesetzesdurchführung durch bundeseigene Verwaltung (vgl. §§ 9, 11, 13–18: Bundeswirtschaftsminister als Genehmigungs- und Überwachungsbehörde) verstößt nur deshalb nicht gegen die im Art. 83 GG vorgesehene Länderkompetenz, weil nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Ausnahmefällen »das Grundgesetz den Bund stillschweigend ermächtigt, Verwaltungsakte auf Gebieten zu erlassen, die nicht zur bundeseigenen Verwaltung nach Art. 86 ff. GG gehören«⁷¹; ein solcher Ausnahmefall ist hier wegen der nur bundeseinheitlich möglichen Erteilung von Berechtigungen und deren außenpolitischen und seerechtlichen Implikationen zu bejahen. Hinsichtlich der für die Gesetzesausführung zusätzlich erforderlichen Verwaltungs- und Verordnungsvorschriften kann nur zum Teil auf bestehendes Recht zurückgegriffen werden. So sind auf Förderschiffe, die die Bundesflagge führen (§ 1 Flaggenrechtsgesetz 1951), auf Grund des deutschen Flaggenrechts die arbeitsrechtlichen Bestimmungen insbesondere des Seemannsgesetzes anzuwenden. Für den Umweltschutz ist demgegenüber das Bundesimmissionsschutzgesetz von 1974, dessen Geltungsbereich auf das Bundesgebiet beschränkt ist, nicht auf die Hohe See anwendbar und fehlt es im nationalen und internationalen Recht an spezifischen Umweltschutzvorschriften für den TBB (siehe unten IV.2). Der technologisch, wirtschaftlich, rechtlich und politisch dynamischen Entwicklung hinsichtlich des TBB und der international noch geringen Kenntnis der Umweltauswirkungen der Manganknollenförderung muß daher durch hinreichende Flexibilität der rechtlichen Durchführungsvorschriften Rechnung getragen werden (z. B. anfängliche Beschränkung

rungsfähigen Ausnahmefällen anerkannt (so in den auf der »Annäherungstheorie« beruhenden Urteilen zum nur schrittweise möglichen Abbau von Besatzungs- und Devisenbewirtschaftungsrecht, vgl. BVerfGE 12, 281 ff.). Zur Frage, inwieweit nationale Grundrechte Betroffene davor bewahren, dem ausländischen Recht ausgesetzt und dadurch schlechter gestellt zu werden, M. Schröder, Zur Wirkkraft der Grundrechte bei Sachverhalten mit grenzüberschreitenden Elementen, in: Festschrift für Schlochauer (1981).

⁷¹ BVerfGE 22, 180 (216).

der Durchführungsvorschriften auf die bis 1988 allein zulässige Aufsuchung; Genehmigungsaufgaben mit Prüfungs- und Berichtspflichten der TBB-Unternehmen hinsichtlich der Umweltauswirkungen statt verfrühter Festlegung materieller Umweltschutzstandards).

Die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz sowie die Ertragshoheit des Bundes für die Förderabgaben (§§ 12, 13) ergibt sich aus den allgemeinen Verfassungsvorschriften (z. B. Art. 74 Nr. 11 GG), weil die Förderabgaben wegen ihres Gegenleistungscharakters als eine Art Konzessionsabgabe ohne steuerliche Rechtsnatur⁷² anzusehen und die finanzverfassungsrechtlichen Grundgesetzvorschriften (Art. 105 ff.) daher nicht anzuwenden sind. Die Verordnungsermächtigungen (§§ 15–18) sind auf Gebühren-, Verfahrens- und Überwachungsvorschriften beschränkt und enthalten keine ausreichende Rechtsgrundlage für die z. B. im Umweltschutzbereich erforderlichen Durchführungsregeln. Zusätzliche Durchführungsvorschriften sind u. a. auch im Hinblick auf das Fehlen geeigneter Vollzugsorgane für die Überwachung auf der Hohen See erforderlich⁷³.

Europarechtliche und völkerrechtliche Probleme ergeben sich bei der Durchführung der TBB-Interimsregelungen u. a. aus dem mit der gemeinschaftsrechtlichen Niederlassungsfreiheit möglicherweise unvereinbaren Abstellen auf die Staatsangehörigkeit in den derzeitigen TBB-Gesetzentwürfen anderer EWG-Staaten⁷⁴, der von der EG-Kommission für den TBB befürworteten Rechtsangleichung zur Verhinderung von Wettbewerbsverfälschungen⁷⁵, der gemeinschaftsrechtlich und völkerrechtlich noch nicht abschließend geklärten EG-Mitwirkung in der Seerechtskonvention und der Meeresbodenbehörde⁷⁶, der umstrittenen völkerrechtli-

⁷² Zum verfassungsrechtlichen Begriff der »Steuer« BVerfGE 38, 61 (79 f.).

⁷³ § 18 sieht – anders als z. B. § 6 des Festlandssockelgesetzes (Anm. 60) – nicht die Möglichkeit eines Einsatzes der Bundesmarine vor. Der Entsendung hochseegängiger Überwachungsschiffe seitens anderer Bundesbehörden (z. B. Deutsches Hydrographisches Institut, Bundesforschungsanstalt für Fischerei) dürfte zumindest im Pazifik die Inanspruchnahme der Amts- und Rechtshilfe der US-Behörden oder die durch Berechtigungsaufgaben mögliche Überwachung auf deutschen Förderschiffen vorzuziehen sein.

⁷⁴ Die Beschränkung auf Gebietsansässige im deutschen Gesetz (§ 3 Abs. 1) und das daraus resultierende Niederlassungserfordernis für Antragsteller aus anderen EG-Staaten sind eine für ein ordnungsgemäßes Genehmigungs- und Überwachungsverfahren notwendige Konsequenz der begrenzten Territorial- und Personalhoheit und stehen der gemeinschaftsrechtlichen Niederlassungsfreiheit nicht entgegen.

⁷⁵ Vgl. Gröner, Wettbewerbspolitische Aspekte des Meeresbergbaus, in: Siebert (Hrsg.), Erschöpfbare Ressourcen (1980), S. 757 ff.

⁷⁶ Vgl. dazu die vom Europäischen Parlament verabschiedete »Entschließung zu der Notwendigkeit und zur Festlegung einer gemeinsamen Haltung der Gemeinschaft im Rah-

chen Zulässigkeit der nationalen Manganknollenförderung und den zur internationalen Absicherung der nationalen Berechtigungen sowie zur Koordinierung und konfliktfreien Durchführung der nationalen und internationalen Interimsregelungen erforderlichen »Gegenseitigkeitsvereinbarungen« (siehe unten IV.3).

1. Enteignungs- und Entschädigungsprobleme

Der sich aus den Grundrechten der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG), der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und des Eigentums (Art. 14 GG) ergebende Grundrechtscharakter der im § 1 AWG auch gesetzlich garantierten Freiheit des Außenwirtschaftsverkehrs und die generelle Grundrechtsbindung bei der Ausübung deutscher Staatsgewalt (Art. 1 Abs. 3 GG) haben zur Folge, daß auch außenwirtschaftsrechtliche Beschränkungen der grenzüberschreitenden Grundrechtsausübung dem verfassungsrechtlichen Grundrechts- und Gesetzesvorbehalt unterliegen. Das durch § 3 eingeführte Genehmigungserfordernis unterstellt den bislang freien TBB einem Erlaubnisvorbehalt und könnte daher – mangels einer dem Art. 14 Abs. 3 GG entsprechenden Entschädigungsregelung – einen enteignungsgleichen Eingriff in private Eigentumsrechte gebietsansässiger TBB-Unternehmen, insbesondere in ihre vermögenswerten Vertragsrechte aus den internationalen Konsortialvereinbarungen und in ihr Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb darstellen. Entschädigungsansprüche auf Grund der in Anlehnung an Art. 14 Abs. 3 GG durch Richterrecht entwickelten Entschädigungspflicht für enteignungsgleiche Eingriffe oder gemäß §§ 48, 49 Verwaltungsverfahrensgesetz kämen auch dann in Betracht, wenn nach Unterzeichnung oder Ratifizierung der Seerechtskonvention oder – im Hinblick auf die von den Entwicklungsländern gegenüber den nationalen TBB-Gesetzen angedrohte Anrufung des VN-Sicherheitsrats oder des Internationalen Gerichtshofs – auf Grund eines IGH-Urteils Berechtigungen abgelehnt oder widerrufen würden. Im Gesetzgebungsver-

men der III. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen sowie zur Beteiligung der Gemeinschaft als solcher an den aufgrund der Arbeiten der Konferenz zu schließenden Abkommen« (BT-Drs. 8/3871 vom 27. 3. 1980). Zur gemeinschaftsrechtlich notwendigen EG-Beteiligung an einer Seerechtskonvention Koers, Participation of the EEC in a New Law of the Sea Convention, AJIL 1979, S. 426 ff.; Ipsen, EWG über See, in: Festschrift für Stödter (1979), S. 167 ff. Während der 9. Session war die Rolle der EG schwach und kam es wegen des Widerstands einiger EG-Staaten (Irland, Dänemark) nicht zu einer gemeinsamen EG-Erklärung zum Meeresbodenrégime.

fahren hatte der Wirtschaftsausschuß auch auf eine eventuelle spätere Entschädigungsregelung (z. B. im deutschen Zustimmungsgesetz zu einer Seerechtskonvention) »für den Fall der Verabschiedung einer Konvention über den Meeresbergbau ohne Übergangsregelung für die ausreichende Sicherung deutscher Investitionen« hingewiesen (siehe oben III.1).

Die Eigentumsgarantie für das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 14 Abs. 1 GG) unterscheidet sich von der verfassungsrechtlich geschützten allgemeinen Handlungs- und Wirtschaftsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) dadurch, daß die Eigentumsgewährleistung nur vorhandene, durch den Gewerbebetrieb bereits entstandene Vermögenswerte und nicht bloße Erwerbsmöglichkeiten, Hoffnungen, Chancen, Gewinnaussichten oder eine allgemeine Betätigungsfreiheit schützt⁷⁷. Da ein TBB im Sinne einer Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen vom Tiefseeboden bislang weder begonnen noch unmittelbar vorbereitet wurde (z. B. durch Bau kommerzieller Fördereinrichtungen), ist der TBB eigentumsrechtlich bislang als bloße Gewinnchance anzusehen, deren Verlust nach ständiger Rechtsprechung keinen Eigentumseingriff darstellt⁷⁸. Einer Ableitung eigentumsähnlicher Individualansprüche aus der über Art. 25 GG auch innerstaatlich mit Gesetzesvorrang rechtswirksamen Freiheit der Hohen See steht u. a. deren zwischenstaatlicher Völkerrechtscharakter entgegen. Die bisherigen Tiefseebodenforschungen, Prospektionen, Förder- und Verhüttungstests werden im übrigen durch die Interimsgesetzgebung weder rechtlich beschränkt noch kommerziell entwertet und konnten als staatlich subventionierte Zukunfts- und Risikoinvestitionen keine vor Beschränkungen der TBB-Freiheit schützende Rechtsposition begründen. Die Interimsgesetze enthalten auch keinen privatrechtsgestaltenden Eingriff in die bestehenden Konsortialverträge, sondern haben lediglich ein voraussehbares, von den Unternehmen selbst seit langem befürwortetes Genehmigungserfordernis für eine künftige Manganknollenförderung eingeführt⁷⁹.

Auch die Erteilung einer Berechtigung gemäß § 5 würde wegen des Interimscharakters der Gesetzgebung nur eine vorläufige, von vornherein mit den Risiken der Seerechtskonvention belastete Rechtsposition begrün-

⁷⁷ Vgl. Badura, Eigentumsschutz des Gewerbebetriebes, Archiv des öffentlichen Rechts 1973, S. 153 ff., 165 f.; Ossenbühl, Staatshaftungsrecht (1976), S. 110.

⁷⁸ Vgl. z. B. BGHZ 45, 150 (155).

⁷⁹ Zur Enteignungsproblematik bei außenwirtschaftsrechtlichen Eingriffen in bestehende Verträge Petersmann, Internationale Wirtschaftssanktionen als Problem des Völkerrechts und des Europarechts, Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft 1981, S. 1 ff.

den, die im Falle eines nach Unterzeichnung oder Ratifizierung der See-rechtskonvention erforderlichen Widerrufs nicht Gegenstand von Enteignungsentschädigungsansprüchen sein könnte. Die Berechtigung würde zwar ein subjektiv-öffentliches Recht auf Aufsuchung bzw. Gewinnung begründen, das erhebliche Eigenleistungen des Antragstellers voraussetzen (vgl. §§ 5 Abs. 1; 6 Abs. 1; 8, 11) und somit die Anforderungen der Rechtsprechung an einen eigentumsähnlichen, enteignungsfähigen Rechtscharakter subjektiv-öffentlicher Rechte erfüllen würde⁸⁰. Der in Ausübung der Berechtigung errichtete, erhebliche Investitionen erfordernde Gewerbebetrieb würde zusätzliche vermögenswerte privatrechtliche Eigentumspositionen entstehen lassen. Alle diese Eigentumspositionen wären jedoch auf Grund des Interimscharakters sowohl des Gesetzes (§ 1) als auch erteilter Berechtigungen (§ 5) von Anfang an durch ihre den Antragstellern bekannte Vorläufigkeit »bis zum Inkrafttreten eines entsprechenden Übereinkommens für die Bundesrepublik Deutschland« (§ 1) gekennzeichnet. Selbst wenn den Berechtigungen kein gemäß § 10 Abs. 5 auch nachträglich zulässiger Widerrufsvorbehalt⁸¹ beigefügt werden sollte, würden die Antragsteller eine erkennbar nur vorläufige Rechtsposition erlangen und auf deren unbegrenzten Fortbestand nicht vertrauen können. Da die Rechtsprechung die Abgrenzung von Eigentumsbindung und Enteignung auf Grund einer »wirtschaftlich wertenden Betrachtungsweise«⁸² unter Berücksichtigung der Situationsgebundenheit des Eigentums⁸³ und des Vertrauenstatbestandes⁸⁴ vornimmt, dürfte auch bei dem voraussehbaren Widerruf einer erteilten Berechtigung keine Entschädigungspflicht nach Art. 14 GG entstehen⁸⁵. Aus denselben Gründen würden im Falle einer nachträglichen Aufhebung erteilter Berechtigungen auch die Voraussetzungen für einen Entschädigungsanspruch aus § 49 Abs. 5 Verwaltungsverfahrensgesetz – tatsächliches Vertrauen des Betroffenen »auf den Bestand des

⁸⁰ Vgl. z. B. BVerfGE 45, 142 (170) mit weiteren Nachweisen.

⁸¹ Zu den »Nebenbestimmungen« (§ 10 Abs. 5) gehört nach § 36 Abs. 2 Nr. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz auch der Widerrufsvorbehalt, bei dessen Vorliegen eine Berechtigung entschädigungslos widerrufen werden kann, vgl. Knack, Verwaltungsverfahrensgesetz (1976), § 49 Anm. 7.1.

⁸² So z. B. BGHZ 25, 266 (269 f.).

⁸³ Vgl. z. B. BGHZ 40, 355 (365 f.) (*Müllabfuhr*-Fall).

⁸⁴ Vgl. BGHZ 45, 83 (87) (*Knäckebrötchen*-Fall); BVerfGE 22, 275 (277).

⁸⁵ Ebenso Jaenicke, Protokoll über die 19. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses und 22. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft des Deutschen Bundestages vom 7. 12. 1977, S. 547.

Verwaltungsaktes« und Schutzwürdigkeit dieses Vertrauens – nicht vorliegen⁸⁶.

Die Zweifel am Bestehen von Entschädigungsansprüchen und die ablehnende Haltung gegenüber dem in den Verhandlungstexten der Seerechtskonferenz vorgesehenen Tiefseebodenrégime⁸⁷ gehörten zu den Hauptgründen für die Unterstützung der Interimsgesetzgebung durch die TBB-Unternehmen und für deren Forderung nach Gewährleistung der für weitere TBB-Investitionen erforderlichen Rechts- und Investitionssicherheit durch eine gesetzliche Entschädigungsregelung. Weder das deutsche und das amerikanische Gesetz noch die Gesetzentwürfe anderer Staaten sehen jedoch eine Entschädigungsregelung vor. Das US-Gesetz, das in einem ausdrücklichen "Disclaimer of Obligation to pay Compensation" (Sec. 204) jegliche Entschädigungsansprüche ablehnt, enthält lediglich eine "Declaration of Congressional Intent" (Sec. 201)

"(1) that any international agreement to which the United States becomes a party should, in addition to promoting other national oceans objectives

(A) provide assured and nondiscriminatory access, under reasonable terms and conditions, to the hard mineral resources of the deep seabed for United States citizens, and

(B) provide security of tenure by recognizing the rights of United States citizens who have undertaken exploration or commercial recovery under title I before such agreement enters into force with respect to the United States to continue their operations under terms, conditions, and restrictions which do not impose significant new economic burdens upon such citizens with respect to such operations with the effect of preventing the continuation of such operations on a viable economic basis;

(2) (3) ...".

Das deutsche Gesetz enthält weder bei der Definition der Gesetzeszwecke (§ 1) einen Hinweis auf die Investitionssicherung noch eine Entschädigungsgarantie oder eine der *grandfather clause* des US-Gesetzes ent-

⁸⁶ Die Anwendbarkeit des Verwaltungsverfahrensgesetzes ergibt sich aus dessen § 1 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit der im § 9 des TBB-Gesetzes vorgesehenen Zuständigkeit des Bundeswirtschaftsministers.

⁸⁷ Vgl. z. B. die »Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Tiefseebergbaus« des Bundesverbandes der Deutschen Industrie vom 31. 5. 1979, S. 2: »Auf der Grundlage des derzeitigen Verhandlungstextes ist vor allem wegen des weitgehenden Ermessens der Internationalen Meeresbodenbehörde bei der Vergabe von Abbaulizenzen, der vorgesehenen Produktionsbeschränkungen sowie des Zwangstransfers von Technologie ein Abbau der sogenannten Manganknollen unter wirtschaftlichen Bedingungen nicht realisierbar«.

sprechende Bestandschutzklausel. Das derzeitige rechtliche Instrumentarium für Bundesgarantien zur Absicherung privater Kapitalanlagen im Ausland gegen politische Risiken (z. B. Enteignung) sieht ebenfalls keine Rechtsgrundlage zur Abdeckung von Investitionsrisiken der TBB-Unternehmen vor. Bei den Gesetzesberatungen hatte die Bundesregierung Bedenken gegenüber der im § 15 des Initiativentwurfs enthaltenen Entschädigungsregelung u. a. im Hinblick darauf geäußert, daß die Gesetzentwürfe anderer Staaten keine Entschädigungsregelung vorsehen und eine deutsche Entschädigungsgarantie wettbewerbsverzerrende Verlagerungen ausländischer TBB-Unternehmen in das Bundesgebiet auslösen könne mit der Folge einer unerwünschten Erhöhung des Entschädigungszahlungsrisikos und möglicher Schwierigkeiten für die internationale gegenseitige Anerkennung der Interimsgesetze. Zudem bestand die ordnungspolitische Präjudizgefahr, daß auch andere Wirtschaftsbereiche, in denen die Möglichkeit abweichender internationaler Regelung besteht, eine staatliche Absicherung ihrer Investitionsrisiken unter Berufung auf das TBB-Gesetz fordern würden.

Für den Verzicht auf eine gesetzliche Entschädigungsregelung ausschlaggebend waren das im Rahmen der Seerechtsverhandlungen angestrebte "Preparatory Investment Protection" (PIP)-System und die Verschiebung des kommerziellen TBB auf die Zeit nach 1988 (§ 4 Abs. 3). Im Bericht des Wirtschaftsausschusses heißt es hierzu⁸⁸:

»Auf der Dritten Seerechtskonferenz wird derzeit über einen internationalen Interimsinvestitionsschutz verhandelt. Danach soll die in der Seerechtskonvention vorgesehene Vorbereitungskommission bereits nach Zeichnung, aber vor Inkrafttreten der Konvention Anträge entgegennehmen und Vormerkungen für bestimmte Abbaufelder erteilen. Wenn diese Entwicklung zum Erfolg führt, würde einem Investor auf Grund eines späteren Beitritts der Bundesrepublik Deutschland zur Konvention über den Meeresbodenbergbau hinsichtlich der Priorität des von ihm explorierten Feldes kein Nachteil entstehen. Sofern er sich an diese Vorbereitungskommission wendet, würden seine Prioritätsansprüche in die endgültige internationale Regelung übergeleitet werden. Sofern sich die Konferenz auf dieses System einigt, dürfte sich also eine Entschädigungsregelung erübrigen. Sollte die Konvention jedoch ohne das internationale Interimsregime zustande kommen, hat die Bundesregierung die Information des Bundestags zugesagt. Das Parlament müßte in diesem Fall – wie vorstehend hervorgehoben worden ist – umgehend die notwendigen Maßnahmen treffen, um unangemessene Wettbewerbsnachteile von der deutschen Tiefseebergbauindu-

⁸⁸ Siehe Anm. 51, S. 14.

strie fernzuhalten und damit die Investitionen dieser Industrie im Meeresbodenbergbau zu ermöglichen, die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf angestrebt werden«.

2. Rechtliche Umweltschutzregelungen

Für die Förderung der auf der Oberfläche des Tiefseebodens liegenden Manganknollen haben die Unternehmen sowohl hydraulische als auch mechanische, vom Förderschiff gesteuerte Kollektor- und Rohrsysteme getestet⁸⁹. Die durch den Kollektor miterfaßten Tiefseebodensedimente werden teils beim Eintritt in oder Transport durch das Rohrsystem von den Manganknollen getrennt, teils an Bord des Schiffes transportiert und erst von dort in das Meer zurückgeleitet. Bei der von den Unternehmen bevorzugten hydraulischen Fördertechnik könnte der Kollektor eine tägliche Strecke von ca. 100 km auf dem Tiefseeboden zurücklegen; die Schätzungen über die Förderkapazität sind allerdings von den jeweiligen geologischen Besonderheiten, von den künftigen Technologieentwicklungen und der Zahl der eingesetzten Schiffe abhängig und ungewiß. Auch die von der US-National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) systematisch untersuchten Umweltauswirkungen des TBB⁹⁰ hängen dementsprechend von den jeweiligen Aufsuchungs- und Gewinnungsmethoden, dem Umfang der Operationen und den örtlichen Besonderheiten ab. Während die Umweltauswirkungen der Aufsuchungsaktivitäten auf die Fauna und Flora derzeit als vernachlässigbar gering angesehen und insofern nur Genehmigungsaufgaben zur Begründung entsprechender Untersuchungs- und Berichtspflichten der Unternehmen für erforderlich gehalten werden, sind für die Gewinnungsphase auch »wesentliche Beeinträchtigungen der Meeresumwelt« (im Sinne von § 5 Abs. 1 Ziff. 3, a) zu erwarten (z. B. Abräumen und teilweise Zerstörung der bakteriell belebten Tiefsee-

⁸⁹ Zur Fördertechnik Deep Seabed Mining Environmental Assessment Report, NOAA 1980, S. 7 ff.; Blissenbach, Technology Assessment of Deep Sea Nodule Mining, in: Technology Assessment and the Oceans (1977), S. 82 ff. Die US-Konsortien bevorzugen anstelle der früher erprobten mechanischen Baggereinrichtungen ("Continuous Line Bucket System") inzwischen hydraulische Fördersysteme, bei denen die Knollen von einem etwa 30 m breiten Kollektor am Tiefseeboden eingesammelt, zerkleinert und mit Wasser an Bord der Förderschiffe gepumpt werden.

⁹⁰ Zu den amerikanischen DOMES-Umweltstudien (1975–1979) Lane, The Environmental Aspects of Deep Ocean Mining, NOAA 1979. Zum neuen 5-Jahres-Programm der NOAA: Draft Five Years Environmental Research Plan on Seabed Mining, Processing and Waste Disposal, NOAA October 1980.

bodenschicht, Aufwirbelung und Zusedimentation, Wassertrübung und Einschränkung der Durchlichtung durch Rückgabe der Begleitsedimente ins Meer, Hochfördern von Spurenmetallen in die biologisch belebten Gewässerschichten und deren mögliche Aufnahme durch Zooplankton).

Völkerrechtlich besteht bereits auf Grund von Art. 24 der Genfer Konvention über die Hohe See von 1958 eine – für die Bundesrepublik Deutschland am 25. August 1973 in Kraft getretene⁹¹ – Verpflichtung zum Erlaß von Vorschriften zur Verhinderung der Meeresverschmutzung “resulting from the exploitation and exploration of the seabed and its subsoil”. Art. 209 des Seerechtskonventionsentwurfs sieht zusätzlich zu nationalen Umweltschutzvorschriften der Vertragsstaaten auch internationale Umweltschutzregeln und Standards der Meeresbodenbehörde für die Tiefseebodenaktivitäten vor⁹². Ein diesbezügliches materielles internationales Umweltschutzrecht für den TBB ist bislang aber weder auf der Seerechtskonferenz noch in anderen Völkerrechtsabkommen vereinbart worden⁹³. Völkergewohnheitsrechtlich sind jedoch allgemeine Pflichten zur Verhinderung der Meeresverschmutzung (Gebot der Gemeinverträglichkeit der Meeresnutzung, Rechtsmißbrauchverbot, völkerrechtliches Nachbarrecht) und die Möglichkeit einer völkerrechtlichen Verschuldenshaftung der Staaten für transnationale Umweltschäden anerkannt, die von ihrem Jurisdiktionsbereich unterliegenden Personen verursacht wurden⁹⁴.

Die im Rahmen der Interimsgesetzgebung notwendige Festlegung von Umweltschutzstandards und Kontrollverfahren für den TBB setzt umfassende naturwissenschaftliche Kenntnisse der Umweltauswirkungen des TBB voraus. Das amerikanische Gesetz (Sec. 109) schreibt insofern u. a. die Fortsetzung der 1975 begonnenen “Deep Ocean Mining Environmental Study” (DOMES), ergänzende Meeresforschungsprogramme, Genehmigungsaufgaben zum Schutze der Meeresumwelt (“use of the best available technologies for the protection of the environment”, Berichtspflichten

⁹¹ BGBl. 1973 II, S. 843.

⁹² Dazu Timagenis, *Marine Pollution and the Third U.N. Conference on the Law of the Sea* (1977); Stein (Hrsg.), *Critical Environmental Issues on the Law of the Sea* (1975).

⁹³ Vgl. Treves, *La pollution résultant de l'exploitation des fonds marins en droit international*, *Annuaire Français de Droit International* 1978, S. 827 ff.; Frank, *Deepsea Mining and the Environment*, *American Society of Int'l Law* 1976.

⁹⁴ Vgl. Treves, S. 842 f.; Handl, *State Liability for Accidental Transnational Environmental Damage by Private Persons*, *AJIL* 1980, S. 525 ff., 541. Die Abfallbeseitigung auf Hoher See wird jedoch überwiegend als »Ausschnitt der allgemein als geltendes Gewohnheitsrecht anerkannten Nutzungsfreiheit« angesehen, so Ehlers/Kunig, *Abfallbeseitigung auf Hoher See – Völkerrecht und Recht der Bundesrepublik Deutschland* (1978), S. 9.

usw.)⁹⁵, "Environmental Impact Statements" sowohl für die Fördergebiete als auch für die einzelnen Berechtigungsanträge und die Errichtung von "Stable Reference Areas" als Vergleichsmaßstab für die Prüfung der Umweltauswirkungen des TBB vor. Das deutsche Gesetz läßt die Erteilung von Berechtigungen nur zu, wenn u. a. »nicht zu befürchten ist, daß durch die Förderung . . . die Meeresumwelt wesentlich beeinträchtigt« wird (§ 5 Abs. 1 Ziff. 3, a). Als rechtliche Instrumente zur Sicherstellung des Umweltschutzes sieht das Gesetz die Möglichkeit der Genehmigungsverweigerung (§ 5), Nebenbestimmungen zur Berechtigungserteilung einschließlich nachträglicher Maßnahmen (§ 10 Abs. 5), Verfahrens- und Überwachungsvorschriften (§§ 16, 17) ggfs. Einzelanordnungen vor (§ 18).

Die Umweltschutzregelungen des deutschen TBB-Gesetzes sind zwar weniger umfangreich als die Umweltschutzregelungen für die Abfallbeseitigung auf der Hohen See im »Hohe See-Einbringungsgesetz« (HSEG) vom 11. Februar 1977⁹⁶ und als die im Bundesberggesetz vom 13. August 1980⁹⁷ enthaltene Regelung der Umweltschutzprobleme im Festlandsokkelbereich. Insbesondere das Fehlen einer Rechtsverordnungsermächtigung für materielle Umweltschutzregeln im TBB-Gesetz dürfte jedoch unschädlich sein, weil insofern der Art. 2 des deutschen Zustimmungsgesetzes zur Genfer Konvention über die Hohe See⁹⁸ eine umfassende Verordnungsermächtigung »zur Verhütung der Verunreinigung des Meeres« enthält und die während der Aufsuchungsphase bis 1988 im Genehmigungsverfahren anzuwendenden Umweltschutzkriterien und -verfahren auch durch Verwaltungsvorschriften festgelegt werden können. Für die von deutschen Schiffen ausgehende Umweltverschmutzung sehen u. a. bereits das HSEG von 1977 und die Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter mit Seeschiffen vom 5. Juli 1978⁹⁹ zahlreiche Regelungen vor. Die mit einer – in der Bundesrepublik nicht zu erwartenden – terrestrischen Verarbeitung der Manganknollen verbundenen Abfall- und Umweltschutzprobleme würden innerhalb des Bundesgebiets vom Bun-

⁹⁵ Siehe oben Anm. 90 und 67.

⁹⁶ BGBl. 1977 II, S. 165 ff. Siehe dazu auch die »Hohe-See-Einbringungsverordnung« vom 7. 12. 1977 (BGBl. I, S. 2478 ff.) und die »Hohe-See-Einbringungsverwaltungsvorschrift« vom 22. 12. 1977 (Verkehrsblatt 1978, S. 21 ff.).

⁹⁷ BGBl. 1980 I, S. 1310 ff. (vgl. Art. 132 ff. des Gesetzes).

⁹⁸ BGBl. 1972 II, S. 1089 ff. Die Bundesregierung hat von der Verordnungsermächtigung des Art. 2 bislang keinen Gebrauch gemacht.

⁹⁹ BGBl. 1978 I, S. 1017. Das Internationale Übereinkommen vom 2. 11. 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL 1973) in der Fassung des Protokolls vom 17. 2. 1978 wird für die Bundesrepublik voraussichtlich 1982 in Kraft treten.

desimmissionsschutzgesetz von 1974, im Küstengewässer vom Wasserhaushaltsgesetz von 1957 (und den Wassergesetzen der Länder) sowie auf der Hohen See vom HSEG erfaßt. Der Beginn der Gewinnungsphase (1988) und das Inkrafttreten der Umweltschutzregelungen der Seerechtskonvention (§§ 207 ff., 209 Abs. 2) dürften jedoch zusätzliche Umweltschutzvorschriften unerläßlich machen.

Bereits jetzt klärungs- und regelungsbedürftig ist das rechtliche Verhältnis des TBB-Gesetzes zum HSEG: Das HSEG ist zwar ein Zustimmungsgesetz zu den internationalen Übereinkommen vom 15. Februar 1972 und 29. Dezember 1972 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Stoffen durch Schiffe und Luftfahrzeuge, deren Umweltschutzvorschriften nur für das Einbringen der in den Abkommens-Anhängen aufgelisteten Schadstoffe gelten und nicht – wie Art. III Abs. 1, c des Londoner Übereinkommens vom 29. Dezember 1972 ausdrücklich feststellt – für die »Beseitigung von Abfällen oder sonstigen Stoffen, die unmittelbar oder mittelbar aus der Erforschung, der Ausbeutung und der damit zusammenhängenden, auf See durchgeführten Verarbeitung von mineralischen Schätzen des Meeresbodens herrühren«¹⁰⁰. Im Gegensatz zur »schadstoffspezifischen« Systematik dieser Völkerrechtsabkommen sieht das HSEG jedoch ein generalklauselhaft weites, nicht auf bestimmte Schadstoffe beschränktes Genehmigungserfordernis für das »Einbringen und Einleiten von Stoffen in die Hohe See durch ein Schiff . . . , das berechtigt ist, die Bundesflagge . . . zu führen« vor, das – vom Wortlaut und der Gesetzssystematik her (vgl. *argumentum e contrario* zu Art. 5) – auch das Einbringen von Tiefseebodensedimenten und eventuellen chemischen Bearbeitungsstoffen von deutschen TBB-Schiffen erfaßt. Einer derartigen Anwendung des – über ein bloßes Zustimmungsgesetz zu den zwei völkerrechtlichen Meeresverschmutzungsabkommen hinausgehenden – HSEG auf das Einbringen von Stoffen in die Hohe See durch TBB-Schiffe steht auch nicht entgegen, daß der Gesetzgeber weder bei der Verabschiedung des HSEG noch bei der Beschlußfassung über das TBB-Gesetz an eine derartige Anwendung des HSEG auf die TBB-Abfallbeseitigung gedacht hat. Trotz der grundsätzlichen Anwendbarkeit des HSEG und der umweltrechtlichen Ergänzungsbedürftigkeit des TBB-Gesetzes, das schon wegen der begrenzten Verordnungsmächtigungen nicht als abschlie-

¹⁰⁰ Ausführlich zu diesen Abkommen und zum HSEG Ehlers/Kunig (Anm. 94). Die im Art. III des Londoner Übereinkommens (BGBl. 1977 II, S. 180 ff.) enthaltene Ausklammerung der TBB-Abfallbeseitigungsprobleme ist weder im Übereinkommen von Oslo vom 15. 2. 1972 (BGBl. II, S. 169 ff.) noch im HSEG enthalten.

ßende Sonderregelung (*lex specialis*) der TBB-Probleme angesehen werden kann, sprechen gegen die Anwendung des HSEG jedoch dessen vergleichsweise strengeren, einen kommerziellen TBB möglicherweise zum Erliegen bringenden Umweltschutzanforderungen (vgl. § 2), die erfahrungsgemäß lange Dauer (bis zu eineinhalb Jahren) und fehlende gesetzliche Koordinierung der Genehmigungsverfahren des HSEG mit dem TBB-Gesetz. Das rechtliche Verhältnis zwischen den beiden Gesetzen bedarf jedenfalls schneller Klärung (ggfs. durch Anpassung des HSEG an die TBB-Problematik), weil hiervon sowohl die an den TBB zu stellenden Umweltaforderungen als auch die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens und die Anwendbarkeit der strengen Straf- und Bußgeldvorschriften des HSEG auf die derzeitigen TBB-Aktivitäten abhängen.

3. Rechtliche »Gegenseitigkeitsprobleme«

Gemäß § 14 Abs. 1 des deutschen TBB-Gesetzes wird

»(1) Die Bundesrepublik Deutschland . . . die von einem anderen Staat mitgeteilten Anträge und Berechtigungen anerkennen, wenn und solange dieser Staat

1. den Tiefseebergbau in einer von diesem Gesetz oder den auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen nicht wesentlich abweichenden Weise regelt und
2. die nach diesem Gesetz gestellten Anträge und erteilten Berechtigungen anerkennt.

Der Staat, für den diese Voraussetzungen vom Bundesminister für Wirtschaft festgestellt worden sind, gilt als Gegenseitigkeit gewährender Staat im Sinne dieses Gesetzes«.

Die entsprechende, wesentlich detailliertere Regelung des amerikanischen Gesetzes (Sec. 118) macht die Anerkennung als "Reciprocating State" von vier Voraussetzungen abhängig:

(1) gleichwertige Interimsregelungen einschließlich angemessener Maßnahmen für den Umweltschutz, die Erhaltung der natürlichen Ressourcen, Schutz von Leben und Eigentum auf See und wirksamer Überwachungsvorschriften;

(2) Anerkennung amerikanischer Berechtigungen, Einhaltung der diesbezüglichen zeitlichen Regelungen (Erteilung von Aufsuchungserlaubnissen frühestens ab 1. Juli 1981 und von Gewinnungsbewilligungen frühestens ab 1. Januar 1988) und Verbot hiermit unvereinbarer Aufsuchung oder Gewinnung;

(3) Anerkennung und rechtliche Ausgestaltung der Vorrangstellung von Anträgen in einer mit dem US-Gesetz vereinbaren Weise;

(4) Schutz der Interessen anderer Staaten an der Ausübung ihrer Freiheiten der Hohen See im Rahmen der Interimsregelungen.

Beide Gesetze verbinden mit der Anerkennung als »Gegenseitigkeit gewährender Staat« vor allem zwei Rechtswirkungen:

- Berechtigungen dürfen nur erteilt werden, wenn »für das Feld oder Teile von ihm nach diesem Gesetz oder nach den Vorschriften eines die Gegenseitigkeit gewährenden Staates keine Berechtigung und kein Antrag auf eine Berechtigung vorliegen« (§ 5 Abs. 1 Ziff. 1, a). Nach Sec. 118 (b) des US-Gesetzes löst die bloße Antragstellung in einem Gegenseitigkeit gewährenden Staat demgegenüber noch keine Sperrwirkung aus.
- »Der Bundesminister für Wirtschaft hat unverzüglich den Staaten, welche die Voraussetzungen nach Absatz 1 erfüllen, den Eingang der Anträge sowie die Entscheidungen über Berechtigungen mitzuteilen« (§ 14 Abs. 2; vgl. Sec. 118 (c)).

Das amerikanische Gesetz ermächtigt ausdrücklich zu internationalen Konsultationen und »Gegenseitigkeitsverhandlungen« mit anderen Staaten (Sec. 118 (f)). Diese 1980 begonnenen Verhandlungen¹⁰¹ zwischen den am TBB besonders interessierten *like minded*-Staaten, die nationale Interimsgesetze in Kraft gesetzt haben, vorbereiten (z. B. Großbritannien, Frankreich, Belgien) oder unterstützen (z. B. Niederlande, Italien, Japan), sollen die Koordinierung, gegenseitige Anerkennung, konfliktfreie Durchführung und Überleitung der Interimsregelungen in eine akzeptable Seerechtskonvention fördern und dadurch die Fortsetzung der Explorationsphase des TBB während des voraussichtlich 6–8jährigen Zeitraums zwischen Unterzeichnung und Inkrafttreten der Seerechtskonvention sowie die danach unverzügliche Aufnahme der Gewinnungsphase ermöglichen. Sie sind durch eine die Bemühungen im Rahmen der Seerechtskonferenz um einen Interimsinvestitionsschutz ("Preparatory Investment Protection" = PIP) ergänzende Überleitungsfunktion gekennzeichnet und streben keine zur Seerechtskonvention alternative, unbefristete Tiefseebodenordnung an.

Die Koordinierung der Interimsregelungen wirft zahlreiche Rechtsprobleme auf. Die völkerrechtliche Zulässigkeit und Vereinbarkeit der Interimsgesetze mit der Seerechtskonvention wurde bereits dargelegt (oben I.3). Trotz weitgehender inhaltlicher Übereinstimmung sind auf Grund der unterschiedlichen nationalen Rechtsordnungen gewisse Unterschiede

¹⁰¹ Siehe dazu Anm. 35.

z. B. zwischen den detaillierteren US-Gesetzesregelungen und den knapperen, ein größeres administratives Durchführungsermessen vorsehenden europäischen Gesetzen bzw. Entwürfen nicht zu übersehen. Die US-Gesetzesvorschriften, wonach z. B. Förder- und Verarbeitungsschiffe sowie mindestens ein Transportschiff pro Abbaufeld die US-Flagge führen müssen und die terrestrische Verarbeitung der geförderten Rohstoffe in den USA erfolgen muß (Sec. 102 (c)), sind mit diskriminierenden, die internationale Unternehmenskooperation gefährdenden Auswirkungen zu Lasten der anderen TBB-Staaten verbunden und haben z. B. im britischen Gesetzentwurf zur Aufnahme einer Retorsionsklausel geführt. Das deutsche Gesetz verpflichtet – anders als das US-Gesetz – diejenigen Gebietsansässigen, die bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits Aufsuchung betreiben, zur Antragstellung innerhalb von drei Monaten (§ 6 Abs. 1) und enthält keine Rechtsgrundlage zur Zurückweisung eingehender Anträge und dadurch entstehender nationaler Prioritätsrechte (§ 7). Das US-Gesetz untersagt demgegenüber die Erteilung von Aufsucherlaubnissen vor dem 1. Juli 1981 (Sec. 102 (c)(D)), gewährt für die Ausarbeitung der Durchführungsvorschriften Zeit bis zum 21. September 1981 (Sec. 308 (b)) und läßt bis dahin die Nichtannahme vorher eingehender Anträge und die erst anschließende Entscheidung über die Anerkennung ausländischer Interimsregelungen zu¹⁰². Die zwischenzeitlich mögliche Gefährdung der Gegenseitigkeitsvereinbarungen z. B. durch ohne Koordinierung vorzeitig erteilte Berechtigungen, feldspezifische nationale Prioritätsrechte oder einseitige präjudizielle Durchführungsvorschriften (z. B. für die zulässige Fortsetzung von Aufsuchungsmaßnahmen (§ 6 Abs. 1)) ist im Rahmen der Gegenseitigkeitsverhandlungen durch Koordinierung der Antrags-, Prüfungs-, Genehmigungs- und Überwachungsverfahren sowie einheitliche Standards für die Berechtigungsvoraussetzungen (»geordnete Förderung«, Umweltschutz usw.), Vorrangstellung, gegenseitige Anerkennung und Konfliktbeilegung zu verhindern. Die Dynamik der TBB-Entwicklungen und noch unzureichenden Umweltkenntnisse legen dabei ein »prozedurales«, verfrühte inhaltliche Festschreibungen vermeidendes Vorgehen nahe,

¹⁰² Siehe oben Anm. 67. Gemäß Sec. 308 (a) des US-Interimsgesetzes müssen bis zum 24. 3. 1981 Entwürfe der Durchführungsvorschriften und des Environmental Impact Statement veröffentlicht und Stellungnahmen auch seitens aller *interested persons* hierzu eingeholt werden (vgl. z. B.: "Advance Notices of proposed rule-making", in: Federal Register Vol. 45 No. 146, 28. 7. 1980, S. 49953). Zur Vorbereitung der US-Durchführungsvorschriften: Discussion Paper on Implementation of Public Law No. 96-283, The Deep Seabed Hard Minerals Resources Act, NOAA November 1980.

wie es auch den nationalen Interimsregelungen über die »funktionale«, d. h. nicht zahlenmäßige Festlegung der zulässigen Feldgröße (vgl. § 10 Abs. 2; Sec. 103 (a)(2)(D): "logical mining unit") und über die Anwendung der "best available technologies" (Sec. 109 (b)) zugrunde liegt.

Besondere Schwierigkeiten dürften die notwendige Vermeidung internationaler Antragskonflikte und das Verhältnis der Interimsregelungen zur Seerechtskonvention bereiten. Unabhängig von den fortbestehenden Meinungsverschiedenheiten über die u. a. von der jeweiligen Belegungsdichte, dem Metallgehalt, der Wassertiefe, Topographie, Meeresumwelt, Abbautechnologie, Produktionsrate und Lizenzdauer abhängige Mindestgröße der Aufsuchungs- und Gewinnungsfelder¹⁰³ ist für die bislang am gründlichsten prospektierte "Clarion-Clipperton-Fracture-Zone" mit der Möglichkeit erheblicher Antragsüberschneidungen zu rechnen. Da die Unternehmen ihre künftigen Investitionsentscheidungen von einem für eine Projektdauer von mindestens 20–25 Jahren gesicherten Zugangsrecht zu einem auch international anerkannten Förderfeld abhängig machen, ist eine internationale Absicherung nationaler Berechtigungen unerlässlich. Die notwendige Vermeidung von Antragskonflikten setzt voraus, daß die nationalen Genehmigungsbehörden vor Erteilung von Berechtigungen die Berechtigungsvoraussetzungen, Prioritätsrechte und Beseitigung möglicher Antrags- und Feldüberschneidungen auch international koordinieren und dadurch die gegenseitige Anerkennung nationaler Berechtigungen schon vor deren Erteilung sicherstellen. Die bei »Altinvestoren« nach Billigkeitsgrundsätzen (§ 6 Abs. 2), bei »Neuinvestoren« nach der »zeitlichen Reihenfolge des Eingangs« (§ 7) vorgesehene Beseitigung von Feldüberschneidungen könnte ggfs. – sofern die amerikanische Antitrust-Gesetzgebung dem nicht entgegensteht – auch den betreffenden Antragstellern selbst überlassen werden, die für den Fall von Schiedsverfahren die in den Interimsgesetzen im wesentlichen übereinstimmend geregelten »Grundsätze der Billigkeit« (§ 6 Abs. 2) und "principles of equity" (Sec. 101 (b)(3)) als für die Entscheidung von Prioritätskonflikten »anwendbares Recht« heranziehen könnten. Auch eine Beseitigung kleinerer Feldüberlappungen

¹⁰³ Vgl. hierzu z. B. das in Anm. 102 genannte "Discussion Paper", S. 20: "on the assumption of 50 percent unmineable ground and, compatible with the proposed LOS Treaty, allowing the proposal of two mine sites, an exploration area might reasonably be expected to total 120,000–160,000 km²". Einige Risiko- und Wirtschaftlichkeitsberechnungen europäischer Unternehmen halten demgegenüber Aufsuchungsfelder zwischen 145,000–200,000 km² für erforderlich. Das spätere Abbaufeld könnte durch Ausklammern weniger geeigneter Flächen wesentlich verkleinert werden.

auf Grund mathematischer Grundsätze wäre denkbar (z. B. Aufteilung der mehrfach beantragten Feldflächen nach »Äquidistanz«-Prinzipien oder durch Austausch kleinerer schachbrettähnlicher Feldquadrate).

Die rechtliche Koordinierung der Interimsgesetze mit der Seerechtskonvention wird eines der Hauptthemen der im März 1981 begonnenen 10. Session der Seerechtskonferenz sein. Hier stellt sich einerseits die Frage, ob und inwieweit die erforderliche Angleichung durch antizipatorische Anwendung der Grundsätze der Seerechtskonvention (z. B. *banking*-System, *common heritage*-Sozialbindung, »Antimonopolregeln«) im Rahmen der Interimsgesetzgebung rechtlich möglich und politisch realisierbar ist; so dürfte das deutsche TBB-Gesetz zwar ausreichende Rechtsgrundlagen z. B. für eine freiwillige zahlenmäßige Beschränkung der Anträge (auf Grund von § 5 Abs. 1 Ziff. 3 c), jedoch nicht auch für eine vorweggenommene nationale Durchführung des *banking*-Systems enthalten, wonach jeder Antragsteller zwei von ihm prospektierte Felder "of equal estimated commercial value" vorzuschlagen hat und eines dieser Felder für die Meeresbodenbehörde zu reservieren ist (vgl. Art. 8 Anhang III Konventionsentwurf). Andererseits ist noch ungeklärt, ob und unter welchen Bedingungen die Entwicklungs- und Ostblockstaaten einer Überleitung der nationalen Interimsregelungen in die Seerechtskonvention sowie einer Mitgliedschaft der »Gesetzgebungsstaaten« in der zu errichtenden Vorbereitungskommission zustimmen und welchen Einfluß die Interimsregelungen auf die Bemühungen um ausreichende Investitionsschutzbestimmungen der Seerechtskonvention ("PIP") und auf das von der Vorbereitungskommission auszuarbeitende TBB-Sekundärrecht (*rules and regulations*) haben werden. Die Entwicklungsländer werden einer internationalen »Legalisierung« der bisherigen TBB-Aktivitäten durch die Seerechtskonvention voraussichtlich nur für den Preis einer vorweggenommenen Anwendung eines »materiellen«, d. h. das Behördenunternehmen vorzeitig errichtenden und einen weiteren »Vorsprung« der nationalen TBB-Unternehmen verhindernen Parallelsystems zustimmen. Dessen rechtliche Vorwegnahme würde jedoch zusätzliche gesetzliche Ermächtigungen erfordern und die spätere Entscheidung über eine Ratifizierung der Seerechtskonvention präjudizieren. Inhalt, Rechtsform und die möglichst zu vermeidende Ratifizierungsbedürftigkeit der »Gegenseitigkeitsvereinbarungen« hängen somit auch vom Ausgang der Seerechtsverhandlungen und von deren Billigung durch die nationalen Regierungen und Parlamente ab.

V. Ausblick: Vorläufige Bewertungen und völkerrechtliche Präjudizwirkungen der Tiefseebergbauregelungen

1. Die Kritik der Unternehmen

Aus der Sicht der deutschen TBB-Unternehmen haben die Interimsgesetze und bisherigen Seerechtsverhandlungen den Zugang deutscher Unternehmen zu den Tiefseebodenressourcen unter gewerblichen Bedingungen für eine Projektlaufzeit von mindestens 25 Jahren rechtlich nicht gesichert und droht die fortbestehende Rechtsunsicherheit die bisherigen TBB-Aktivitäten zum Erliegen zu bringen. Als rechtliche Investitionsrisiken und *disincentives* werden u. a. genannt¹⁰⁴: Eine nur national anerkannte Berechtigung könne ohne internationale Absicherung keinen ausreichenden Investitionsschutz gewährleisten. Der erforderliche Bestandsschutz im Falle des Inkrafttretens der Seerechtskonvention dürfe jedoch nicht um den Preis einer vorläufigen Anwendung der Konvention im Rahmen der Interimsgesetzgebung oder seitens der Vorbereitungscommission erfolgen. Die Zusammensetzung der Entscheidungsgremien der Meeresbodenbehörde, die programmatische Tendenz und inhaltliche Mehrdeutigkeit vieler Konventionsartikel lasse eine den privaten TBB diskriminierende Vertragsanwendung zugunsten des Behördenunternehmens, der Unternehmen aus Entwicklungsländern und der konkurrierenden Landproduzenten erwarten. Die Kumulierung von zu hohen Finanzabgaben, Technologietransferpflichten, Produktionsbeschränkungen und fehlender Rechtssicherheit wirke sich auf den kommerziellen TBB prohibitiv aus. Die von der jährlichen Zuwachsrate für den Weltnickelverbrauch abhängige Zugangsregelung mache die Aussichten deutscher Unternehmen auf Produktionsgenehmigungen ungewiß. Die u. a. bei den finanziellen Belastungen und beim Technologietransfer vorgesehenen Erleichterungen für den Fall eines *joint venture* mit dem Behördenunternehmen beinhalte einen – das Parallelsystem faktisch in ein *joint venture*-System umwandelnden – indirekten Zwang zu einer *societas leonina* mit dem politisch weisungsab-

¹⁰⁴ Vgl. hierzu außer der in Anm. 87 genannten Stellungnahme Martin (Rechtsberater der AMR), Rechtsfragen des Tiefseebergbaus, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Aspekte der Seerechtsentwicklung (1980), S. 147 ff., der zum TBB-Regime des Seerechtskonventionsentwurfs feststellt: »Damit wird keiner der wesentlichen Forderungen entsprochen sein, mit denen Bonn in die Verhandlungen eintrat« (S. 153). Siehe auch die in Anm. 35 genannte Stellungnahme von Martin.

hängigen "Enterprise"¹⁰⁵. Die Revisionsklausel ermögliche nach einer 20jährigen Übergangsphase, bei der es sich für das Behördenunternehmen um eine Einarbeitungsphase zum Erwerb der für den TBB erforderlichen Technologie und Finanzkraft handele, die mehrheitliche Durchsetzung einer Monopolstellung des "Enterprise" unter weitgehendem Ausschluß privatwirtschaftlicher Konkurrenz.

2. Vorläufige Wertungen des Bundestages

Aus der Sicht von Bundesregierung und Bundestag ist eine isolierte Bewertung der TBB-Regelungen des Seerechtskonventionsentwurfs, deren Anwendung auch von den künftigen Durchführungsvorschriften abhängt, nicht möglich und sind die »mikroökonomischen« Unternehmensgesichtspunkte durch außenwirtschaftliche, außenpolitische und völkerrechtliche Bewertungsmaßstäbe zu ergänzen. Bundesregierung und Bundestag haben in zahlreichen Stellungnahmen und Bundestagsbeschlüssen diejenigen Grundsätze genannt, denen aus deutscher Sicht eine Seerechtskonvention entsprechen müßte¹⁰⁶. Ein rechtlich gesicherter, nichtdiskriminierender Zugang auch der Staaten und ihrer Unternehmen zu den Tiefseebodenressourcen wurde stets als notwendig betont und davor gewarnt, daß

»die Mehrheit der Teilnehmerstaaten der III. Seerechtskonferenz ... das Meeresbodenbergbauregime, seine institutionelle Ordnung und die es leitenden ökonomischen Prinzipien als ein Modell für eine künftige, sogenannte neue Weltwirtschaftsordnung auszugestalten und durchzusetzen (beabsichtigt). Die präjudizierende Wirkung dieses dirigistischen Modells, seine Absage an die regulierende Kraft des Marktes und an das wohlfördernde Prinzip der internationalen Arbeitsteilung muß alarmieren. Die Grundsätze der Meistbegünstigung und des Diskriminierungsverbotes und des internationalen Leistungswettbewerbs sollen zugunsten einer Interventionswirtschaft und einer institutionellen Ordnung aufgegeben werden, die nicht einmal einen zureichenden Minderheitenschutz kennt«¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Zu den Rechtsproblemen derartiger *joint ventures* Jaenicke/Schanze/Hauser, A Draft Joint Venture Agreement For Seabed Mining, December 1979 (im Druck). – Im Seerechtskonventionsentwurf sollte durch Änderung von Art. 9 und 5 Abs. 6 Anhang III sichergestellt werden, daß in der reservierten *area* auch TBB-Unternehmen aus Industriestaaten *joint ventures* mit Entwicklungsländern durchführen können.

¹⁰⁶ Vgl. z. B. BT-Drs. 7/557, 7/5120, 7/5455, 7/5557, 8/661, 8/3760; Bundestag Plenarprotokolle 8/37, S. 2884 D; 8/117, S. 9079, 9094. – Zur Bewertung aus der Sicht der Bundesregierung vgl. den am 6. 11. 1980 vor der Juristischen Fakultät der Universität Göttingen gehaltenen Vortrag von Staatssekretär von Würzen, Der Entwurf der Seerechtskonvention und die Probleme des internationalen Meeresbodenregimes (im Druck).

¹⁰⁷ BT-Drs. 8/3760, S. 2; 8/4328, S. 2.

Im Hinblick darauf, daß – zusätzlich zum Verlust der bisherigen völkerrechtlichen TBB-Freiheit – mit den Wirtschaftszonen- und Festlandsocregelungen auch »der größte Teil der unter der Meeresoberfläche liegenden Öl- und Gaslagerstätten und der weitaus überwiegende Teil der Seefischbestände« den Küstenstaaten zugewiesen wird und dies »unter dem Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit eine schwere Zurücksetzung der Kurzküsten- und geographisch benachteiligten Staaten (bedeutet), zu denen auch die Bundesrepublik Deutschland gehört«, stellt der Deutsche Bundestag fest,

»daß die sich abzeichnenden Verhandlungsergebnisse nicht mit den in einer gemeinsamen Entschließung des Deutschen Bundestages vom Juni 1977 beschlossenen Grundsätzen für die Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen im Einklang stehen«¹⁰⁸.

Daß die für einen rohstoffabhängigen Industrie- und Kurzküstenstaat, dessen Außenhandel zu 85 % mit Hilfe des Seeverkehrs abgewickelt wird und dessen hochentwickelten Schifffahrts-, Fischerei- und TBB-Unternehmen eine intensive Nutzung der Meeresfreiheiten ermöglichen, nachteiligen Umverteilungswirkungen der Einschränkung der Meeresfreiheiten durch »Nationalisierung« der küstennahen Meereszonen zugunsten der Langküstenstaaten und zentralverwaltungswirtschaftliche »Sozialisierung« der Tiefseebodenressourcen zugunsten der Rohstoff- und Entwicklungsstaaten ein interessenbedingtes Ergebnis der Mehrheitsverhältnisse auf der Seerechtskonferenz ist, wird auch vom Bundestag anerkannt¹⁰⁹. Der Bundestag hat auch auf die »in zahlreichen Einzelfragen befriedigenden Ergebnisse« und den zwangsläufigen Kompromißcharakter globaler Seerechtsverhandlungen hingewiesen:

»Der Deutsche Bundestag begrüßt, daß in zahlreichen Einzelfragen wie der Küstenmeerbegrenzung, der Regelung des Seeverkehrs und des Meeresumweltschutzes befriedigende Ergebnisse zu erwarten sind. Er bedauert, daß einer Regelung der Wirtschaftszonen durch die von zahlreichen Staaten einseitig vorgenommene Ausweitung ihrer Wirtschaftszonen vorgegriffen worden ist. Er weist darauf hin, daß in den Bereichen des Meeresbodenregimes, der seewärtigen Festlandsocbelgrenzung und der Schlußbestimmungen noch keine Eini-

¹⁰⁸ BT-Drs. 8/3760, S. 2.

¹⁰⁹ Vgl. z. B. BT-Drs. 8/4328, S. 2 und 8/3910, S. 1: »Der Bundestag würdigt die Art, in der die Bundesregierung und ihre Delegation die Interessen der Bundesrepublik Deutschland zu jeder Zeit mit Nachdruck vertreten hat. Dies gilt um so mehr angesichts unserer schwierigen Verhandlungsposition als Folge unserer geographischen und rohstoffpolitischen Benachteiligung«.

gung erreicht worden ist, die auch die Interessen der Bundesrepublik Deutschland ausreichend berücksichtigt«¹¹⁰.

»Trotz dieser negativen Auswirkungen für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland ist die Seerechtskonferenz die einzige erkennbare Möglichkeit, eine aus den Fugen geratene Nutzungsordnung des Meeres zu regeln«¹¹¹.

3. Völkerrechtliche Präjudizwirkungen

Aus völkerrechtlicher Sicht kommt den meeresbodenrechtlichen Verhandlungsergebnissen der Seerechtskonferenz sowohl in materiell- als auch verfahrensrechtlicher Hinsicht weitreichende Präjudizwirkung zu.

In materiellrechtlicher Hinsicht stellt sich zunächst die Frage, inwieweit einzelne Staaten sich gegenüber sektoralen Weltordnungsverträgen wie der Seerechtskonvention tatsächlich noch erfolgreich auf den Völkerrechtsgrundsatz *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* berufen und eine möglicherweise künftig von der überwiegenden Staatenmehrheit in Kraft gesetzte Seerechtskonvention als *res inter alios acta* ignorieren können. Die durch die große Teilnehmerzahl von über 160 Staaten, die einseitige Vorwegnahme einzelner Verhandlungsergebnisse in der Seerechtspraxis der Küstenstaaten und durch die – seit Einsetzung des VN-Meeresbodenausschusses – schon über zehnjährigen Seerechtsverhandlungen beschleunigte Entwicklung »schnellwachsenden Völkergewohnheitsrechts« (*instant, pressure cooked, hot house customary law*) ist für erweiterte Küsten- und Fischereigewässer, Wirtschaftszonen und Festlandsockel auch außerhalb des »Treibhausklimas« der Seerechtskonferenz anerkannt¹¹² und zeichnet sich auch für das Tiefseebodenrecht ab. Die Tiefseebodenregelungen des Konventionsentwurfs beanspruchen – vom Konzept des »gemeinsamen Menschheitserbes« her folgerichtig – völkerrechtliche Drittwirkung gegenüber »allen Staaten« (Art. 137, 138); eine konkurrierende, das »gemeinsame Menschheitserbe« aushöhlende TBB-Freiheit und der Zugang von Nichtvertragsstaaten zum TBB sollen ausgeschlossen sein (vgl. Art. 137, 153). Nach Art. 34–38 der Wiener Vertragsrechtskonvention, die insoweit Völkergewohnheitsrecht kodifiziert, ist eine derartige Drittwirkung völkerrechtlicher Verträge zwar nur möglich, wenn die betreffende Vertrags-

¹¹⁰ BT-Drs. 8/3910, S. 2.

¹¹¹ BT-Drs. 8/4328, S. 2.

¹¹² Vgl. dazu u. a. Bernhardt (Anm. 27) und Jaenicke, Die Dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen, ZaöRV Bd. 38 (1978), S. 438 ff., 466 ff.

bestimmung von dem betroffenen Staat schriftlich akzeptiert oder zu Völkergewohnheitsrecht wird. Da die Voraussetzungen für eine *ius cogens*-Qualität des noch kontroversen *common heritage*-Grundsatzes fehlen (vgl. Art. 53 Wiener Vertragsrechtskonvention) und das Rechtsinstitut der sog. »objektiven Statusverträge«¹¹³ auf ein umstrittenes, globales Tiefseebodenrégime nicht anwendbar ist, läßt sich auch insofern keine weitergehende, völkerrechtliche Drittwirkung zu Lasten der »souveränen Gleichheit« der derzeitigen TBB-Staaten begründen. Solange die Bundesrepublik sich daher nicht selbst z. B. durch vorbehaltlose Vertragsunterzeichnung zum Unterlassen vertragswidriger Schritte verpflichtet, könnte sie für sich selbst eine völkergewohnheitsrechtliche Bindung an die Tiefseebodenregelungen einer Seerechtskonvention dadurch verhindern, daß sie sich – gemäß den vom IGH im *Festlandsockel*-Urteil (1969) und in den *norwegischen und isländischen Fischerei*-Fällen (1951/1974) genannten Kriterien – als *persistent objector*¹¹⁴ und bedeutender TBB-Staat allein oder mit anderen "States whose interests are specifically affected" gegen eine völkergewohnheitsrechtliche Einschränkung der TBB-Freiheit deutlich zur Wehr setzt.

Sollte die Bundesrepublik einer VN-Seerechtskonvention jedoch als einziger TBB-Staat fernbleiben, dann wird eine derartige neue sektorale Weltordnung sich politisch und auf die Dauer auch völkergewohnheitsrechtlich gegenüber der allein national undurchführbaren Interimsgesetzgebung durchsetzen. Schon die vorläufige Anwendung der Konvention durch die Vorbereitungskommission oder das Inkrafttreten der Konvention nach 60 Ratifikationen würden bei den zu erwartenden Antrags- und Feldüberschneidungen zu erheblichen, die Investitionssicherheit nationaler Berechtigungen in Frage stellenden Rechtskonflikten zwischen den dann konkurrierenden TBB-Regelungen der Seerechtskonvention und der Interimsgesetzgebung führen. Selbst wenn die Bundesrepublik sich erfolgreich gegen eine völkergewohnheitsrechtliche Bindung an eine von ihr nicht ratifizierte Seerechtskonvention zur Wehr setzen könnte, könnte sie hierdurch eine schrittweise Einschränkung der völkergewohnheitsrechtlichen TBB-Freiheit durch ein weltweit praktiziertes VN-Tiefseebodenrégime nicht verhindern und als einzelner Staat weder die völkergewohnheitsrechtliche Zulässigkeit noch die praktische Durchführbarkeit eines nationalen TBB

¹¹³ Vgl. dazu insgesamt Eckart Klein, Statusverträge im Völkerrecht, Rechtsfragen territorialer Sonderregime (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 76) (1980).

¹¹⁴ Zur Rechtsstellung der *persistent objectors* bei der Gewohnheitsrechtbildung Brownlie, Principles of Public International Law (2. Aufl. 1973), S. 10.

gewährleisten. Den national begonnenen TBB könnte sie nach Inkrafttreten der Seerechtskonvention aus politischen und völkerrechtlichen Gründen nur als Vertragspartei der Seerechtskonvention oder als Mitglied eines alternativen völkerrechtlichen TBB-Regimes (z. B. *mini-treaty* der derzeitigen TBB-Staaten) fortsetzen. Als einzelner Staat kann die Bundesrepublik auch nicht verhindern, daß im Falle des Inkrafttretens der Seerechtskonvention durch die universelle Verrechtlichung eines diskriminierenden *common heritage*-Konzepts, durch die Errichtung einer rohstoffwirtschaftlichen VN-Monopolbehörde mit supranationaler Rechtsetzungs- und Besteuerungshoheit, durch deren Verfügungsmonopol über die Tiefseebodenrohstoffe (einschließlich Vertretungsrecht in internationalen Rohstoffabkommen), durch Errichtung eines bevorrechtigten Weltbergbauunternehmens, durch die Anerkennung wettbewerbswidriger Produktionsbeschränkungen zugunsten der Landproduzenten, die Vertrags- und Eigentumsfreiheit einschränkender Technologietransferpflichten und »kompensatorischer« Finanzierungs- und Steuerabgabepflichten sowie durch die mehrheitliche, allgemeinverbindliche Vertragsrevision weltwirtschaftliche Ordnungsprobleme der internationalen Rohstoffpolitik, des internationalen Technologie- und Finanztransfers, der multinationalen Unternehmenstätigkeit, des internationalen Verfahrens- und Organisationsrechts in grundsätzlicher Art völkerrechtlich präjudiziert werden. Die von der Entwicklungsländermehrheit beabsichtigte völkerrechtliche Präjudiz- und Modellwirkung des neuen Seerechts- und Tiefseebodenrégimes dürfte um so größer sein, je weniger dessen Regeln als Ausdruck berechtigter Entwicklungsländerforderungen nach effektiver Teilhabe an der Tiefseebodennutzung und nach Schutz vor negativen Auswirkungen des TBB (z. B. auf die Rohstoffpreise) zu begründen sind. Ob ein auf den Ordnungsprinzipien der einseitigen Ausdehnung küstenstaatlicher Hoheitsgewalt und der mehrheitlichen Durchsetzung partikularer Rohstoffinteressen beruhendes Meeresbodenrégime, das grundsätzliche Interessen der marktwirtschaftlichen TBB-Staaten und privaten TBB-Unternehmen außer Acht läßt und durch Verwaltungsbürokratie, prohibitive Genehmigungsvoraussetzungen und statisches Umverteilungsdenken den bislang allein funktionsfähigen wettbewerbswirtschaftlichen TBB unrentabel zu machen droht, von einem dauerhaften Völkerrechtskonsens der Staatengemeinschaft getragen und einen langfristigen Rechtsfrieden begründen wird, bleibt allerdings abzuwarten.

Auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht kommt der Seerechtskonferenz als der in der Völkerrechtsgeschichte bislang größten Rechtsfortbildungskonferenz eine negative Präjudizwirkung für die bevorstehenden VN-

»Globalverhandlungen« über die Weltwirtschaftsreform zu. Die nicht gelungene seerechtliche Umsetzung der VN-Meeresboden-Prinzipienklärung von 1970 infolge der mehrheitlichen Durchsetzung der Interessen der Langküstenstaaten, der Landproduzenten und der »Gruppe der 77« zu Lasten insbesondere der Binnen-, Kurzküsten- und Rohstoffverbraucherstaaten läßt es zweifelhaft erscheinen, ob das Verfahrensrecht derartiger Global- und Dauerkonferenzen für die Gewährleistung eines gerechteren, universellen Interessenausgleichs ausreichend ist. Für die OECD-Staaten stellt sich insbesondere die Frage, ob sie ihre marktwirtschaftlichen Minderheitsinteressen, ihre weltwirtschaftliche (Verhandlungs)Position und einen völkerrechtlichen Minderheitenschutz nicht wirksamer durch »dezentrale«, mehr auf die eigenen Interessengebiete beschränkte Verhandlungen (anstelle globaler »Paketverhandlungen«) zur Geltung bringen können und ob sie die Entwicklungsländerforderung nach einer »Seerechtskonferenz zu Lande« mit dem Ziel einer Kodifizierung und Gesamtrevision des Wirtschaftsvölkerrechts nicht bereits auf Grund der negativen Erfahrungen mit der Seerechtskonferenz ablehnen sollten.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht waren die Seerechtsverhandlungen u. a. durch das ambitiöse Mandat, "to adopt a convention dealing with all matters relating to the law of the sea" (anstelle getrennter Konventionen wie bei der Genfer Seerechtskonferenz 1958), die Konferenzvorbereitung durch den politischen VN-Meeresbodenausschuß (anstelle der ILC wie für die VN-Seerechtskonferenz 1958), durch die langjährige Konferenzdauer und große Teilnehmerzahl von über 160 Staaten mit über 5000 Staatenvertretern, durch das im "Gentleman's Agreement" vom 16. November 1973 geregelte Konsensverfahren, die personelle Besetzung der wichtigsten Konferenzorgane mit Vertretern der Entwicklungsländer (Konferenzpräsident, Berichterstatter, zwei der drei Ausschußvorsitzenden), die große Gruppensolidarität der Entwicklungsstaaten (im Gegensatz zu den häufigeren Partikularinteressen und Sonderpositionen der OECD-Staaten) und durch eine Vielzahl neuer Verfahrenstechniken zur Konsensbildung und Verhinderung der für die Genfer Seerechtskonferenz von 1960 charakteristischen Abstimmungen gekennzeichnet (z. B. »informelle Verhandlungstexte« der Konferenz- und Ausschußvorsitzenden, Konzentrierung auf *key issues* unter Anwendung der *rule of silence* für konsensfähige Texte, informelle Gruppenverhandlungen und »Vorvereinbarungen«)¹¹⁵. Als

¹¹⁵ Zum Verfahrensrecht der 3. Seerechtskonferenz Jaenicke (Anm. 112), S. 444 ff.; Eustis, *Procedures and Techniques of Multinational Negotiation: The LOS III Model*, Virginia Journal of Int'l Law 1977, S. 217 ff., der aus den Seerechtsverhandlungen ein

nachteilig für die Durchsetzung des Interesses der OECD-Staaten an einem liberalen Tiefseeboden-Parallelsystem haben sich insbesondere die mit der Interdependenz der Meeresprobleme begründete, sachlich jedoch keineswegs zwingende Verhandlungsmethode eines alle Seerechtsprobleme zusammenfassenden *global package deal* und die nachträgliche Veränderung des »Verhandlungspakets« durch die einseitige, gegenleistungsfreie Vorwegnahme einzelner Verhandlungsergebnisse seitens der Küstenstaaten erwiesen. Der Verzicht auf die traditionelle, z. B. auf der Weltwirtschaftskonferenz von Bretton Woods 1944, der Genfer Seerechtskonferenz 1958 und der GATT-»Tokio-Runde« 1973–1979 angewandte Methode des Abschlusses getrennter, auf die jeweils interessierten Staaten beschränkter Völkerrechtsabkommen¹¹⁶ und inhaltlich begrenzterer Verhandlungspakete wirkte sich für die OECD-Staaten wegen der Notwendigkeit der Sicherung ihrer nur teilweise übereinstimmenden Verhandlungsziele (z. B. Schifffahrtswirtschaftsfreiheit) als Zwang zur Vertragsteilnahme und zur Hinnahme auch solcher Vertragsregelungen aus, welche den marktwirtschaftlichen Minderheitsinteressen zuwiderlaufen. Die kompensationslose »Nationalisierung« erweiterter Küsten-, Fischerei-, Wirtschafts- und Festlandssockelzonen hat die Ausgewogenheit und Gegenseitigkeit des ursprünglichen Verhandlungspakets zusätzlich geschwächt und infolge der gegenleistungsfreien Vorwegnahme einzelner Verhandlungsergebnisse das Bemühen der Entwicklungsländer verstärkt, das Tiefseebodenrégime als verfahrens- und materiellrechtliches Modell für eine »neue« Weltwirtschaftsordnung auszugestalten. Ob die auf der Seerechtskonferenz von einzelnen Teilnehmerstaaten schwerlich zu verhindernde Problemüberfrachtung, ordnungspolitische Majorisierung und einseitige nachträgliche Änderung der Verhandlungsgrundlage auch von den nationalen Parlamenten honoriert oder der Seerechtskonventionentwurf ein ähnliches Schicksal wie die Havanna-Charta von 1948 erleben wird, die eine Gesamtrevision des Handelsvölkerrechts herbeiführen sollte und u. a. wegen ihrer dirigistischen Elemente an der Ablehnung des US-Kongresses scheiterte, bleibt abzuwarten.

Zusammenfassend läßt sich derzeit feststellen: Für die Bundesrepublik Deutschland als rohstoffarmer Handels-, Kurzküsten-, Schifffahrts-,

„optimum model for future global negotiations“ (S. 252) abzuleiten versucht; Treves, *Devices to Facilitate Consensus: The Experience of the Law of the Sea Conference*, Italian Yearbook of Int'l Law 1976, S. 39 ff.

¹¹⁶ Zu den verfahrensrechtlichen Problemen der »Tokio-Runde« (1973–1979) des GATT Petersmann, 30 Jahre Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, Archiv des Völkerrechts, Bd. 19 (1980), S. 23 ff., 76 ff.

Fischerei- und potentieller TBB-Staat, dessen nationale Interesselage für ein liberales Meeresvölkerrecht und gegen die seerechtlichen Nationalisierungs-, Sozialisierungs- und Verplanungsbestrebungen spricht, enthält der derzeitige Entwurf einer Seerechtskonvention aus wirtschaftlicher Sicht vorwiegend nachteilige Regelungen. Die wenigen zu erwartenden Vorteile (u. a. Sicherung der Schifffahrtswelt, europarechtliche Teilhabe an erweiterten Wirtschaftszonen und Festlandsockeln, obligatorische Streitbeilegung) haben sich zum Teil bereits völkergewohnheitsrechtlich verfestigt. Aus völkerrechtlicher Sicht droht die Seerechtskonvention die bestehende TBB-Freiheit durch ein den privatwirtschaftlichen TBB diskriminierendes, zentralverwaltungswirtschaftliches TBB-Régime abzulösen mit weitreichender Präjudizwirkung für weitere, dirigistische Änderungen des Wirtschaftsvölkerrechts ohne ausreichende Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Interessen und Ordnungsprinzipien. Die im Konventionsentwurf vorgesehenen Diskriminierungen und die auf der Revisionskonferenz mehrheitlich mögliche (– direkte oder indirekte –) Verdrängung des privatwirtschaftlichen TBB sind für die Verwirklichung der vier materiellen Hauptkomponenten eines effektiven Parallelsystems – rechtlich gesicherter Zugang auch der Staaten und Privatunternehmen zum TBB; Sicherstellung des effektiven Zugangs des Behördenunternehmens und der Entwicklungsländer (durch Finanzierungs-, Technologie-, Ausbildungshilfen, *banking*-System, *joint ventures* usw.); Schutz der Entwicklungsländer vor negativen Auswirkungen des TBB; Umverteilung eines Teils der TBB-Gewinne zugunsten der Entwicklungsländer – sachlich nicht zu rechtfertigen. Im Hinblick auf die einseitige »Seenahme« seitens der Küstenstaaten und die dirigistischen Entwicklungsländerforderungen erscheint es daher nach wie vor prüfenswert¹¹⁷, ob die marktwirtschaftlichen TBB-Interessen nicht wirksamer außerhalb der zu einer Tiefseeboden- und Weltwirtschaftskonferenz gewordenen Seerechtsverhandlungen mit Hilfe nationaler Interimgesetze, internationaler Interims- und Gegenseitigkeitsvereinbarungen sowie eines völkergewohnheitsrechtlichen Interessenausgleichs geschützt werden können, solange der Investitionsschutz der derzeitigen TBB-»Pionierunternehmen« und ein auch privatwirtschaftlicher TBB nicht eindeutiger rechtlich garantiert sind. Von einem derartigen, nur noch durch

¹¹⁷ Vgl. Darman, *The Law of the Sea: Rethinking U.S. Interests*, Foreign Affairs 1978, S. 373 ff.; Graf Vitzthum, in: Delbrück (Hrsg.), *Völkerrecht und Kriegsverhütung* (1979), S. 123 ff., 165 f., 176. Zur deutschen Interesselage: Jenisch, *Das neue internationale Seerecht – Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft*, Politische Studien 1980, S. 27–38.

gemeinsames Vorgehen möglichen Bestehen auf eindeutigem völkerrechtlichen Schutz auch der privatwirtschaftlichen TBB-Interessen und einem eventuellen weiteren Hinausschieben der Seerechtskonvention wäre ein – auch derzeit nicht bestehendes – »Chaos auf den Meeren« nicht zu erwarten. Die nationale Interimsgesetzgebung und ergänzenden Gegenseitigkeitsvereinbarungen könnten sich als treibende Kraft für die derzeit noch fehlenden Überleitungs- und Investitionsschutzregelungen der Seerechtskonvention erweisen und die Ausarbeitung der TBB-Durchführungsvorschriften seitens der Vorbereitungskommission erleichtern, von deren Inhalt eine endgültige Bewertung der TBB-Regelungen des Konventionsentwurfs abhängt.

Summary*

Legal Problems of the German Interim Legislation for Deep Seabed Mining

Part I describes the Deep Seabed Mining (DSM) activities of the presently five international consortia, the adoption (by the U.S.A. and Germany) and preparation (e.g. by the United Kingdom, France, Belgium) of national interim legislation for DSM, as well as the applicable international Law of the Sea (LOS) and its interest-oriented development: the freedom of the high seas and its distributive effects to the benefit of those States which are capable of actively exploiting the natural resources of the high seas; the "freedom to explore and exploit the subsoil of the high seas" as one of the freedoms of the high seas recognized by the International Law Commission in its comments on the draft article which later became Art. 2 of the Geneva Convention on the High Sea of 1958; the obligation to "draw up regulations to prevent pollution of the seas ... resulting from the exploitation and exploration of the seabed and its subsoil" under Art. 24 of the said Geneva Convention; and the unsuccessful denial of the freedom of DSM beyond the continental shelf by UN General Assembly resolutions including the controversial "moratorium"-resolution of 1969 in view of its recommendatory character, its support by only 62 of the then 126 UN member States, and the large number of 28 opposing and 28 abstaining votes (including all OECD States, except Sweden and Finland, and East bloc countries). The "territorial amputation" of A. Pardo's "common heritage"-concept due to the coastal States' claim to 350 nautical miles continental shelves (= up to 40% of the seabed), as well as the "Group of 77's"

* Summary by the author.

attempts at drafting the seabed provisions of a new LOS Convention as a precedential model for a "New International Economic Order", demonstrate the variety of possible interpretations of the "common heritage principle" which is referred to also in other draft legal instruments with different meanings (e.g. Art. 11 of the "Moon Treaty" 1979) and which has not yet acquired a universally recognized precise content or customary law status. In the absence of a prohibitory norm of international law to the contrary and pending the entry into force of a new LOS Convention, the appropriation and assertion of ownership upon capture of recoverable resources from the high seas (including manganese nodules as *res nullius*) beyond national jurisdiction continues to be a freedom of the high seas subject to the international customary law rules prohibiting claims of sovereignty over deep seabed sites and prescribing "reasonable regard to the interests of other States in their exercise of the freedom of the high seas" (cf. Art. 2 of the Geneva Convention on the High Sea). The author discusses State practice and legal precedents as to the legality and compatibility of manganese nodule mining, as carried out from floating recovery vessels, with the other freedoms of the high sea and points to the explicit recognition, in the national interim legislations, of the international customary law rules prohibiting any appropriation of or sovereign claim to the deep seabed (as *res communis*) and mandating "reasonable regard" to the exercise of other freedoms of the seas. In the author's view, the national interim legislations violate neither the principles of good faith nor the consensus procedure in the conduct of the LOS negotiations since the group of "like-minded-States", which adopted or support national interim legislation, has persistently objected to any moratorium for DSM and since the originally intended "global package deal" in the LOS Conference has already been unilaterally altered by the coastal States' "nationalization" of exclusive economic zones and wide-reaching continental shelves.

Part II summarizes the seabed provisions of the "Draft Convention on the Law of the Sea (Informal Text)" and assesses the results of the ninth session of the LOS Conference in 1980. Critical mention is made, among others, of the ambiguous treaty language even in basic provisions (e.g. Art. 153: "in association with the Authority"), of their "dirigist" bias to the disadvantage of private investors (e.g. favouring central economic planning and monopoly rights of the Authority, production limitation and market access limitation, administered prices, compulsory technology transfer, excessive international taxation, no legal assurances for private contractors beyond the exploration phase, majority revision of the seabed régime), of the still lacking investment protection for "preexisting pioneer explorers", and of the incalculable risks in the future application and majoritarian revision of the seabed provisions, especially for the existing private DSM-industry which, for the time being, alone disposes of the technology and know how necessary for DSM and still disapproves of the proposed international seabed régime as being prohibitive to commercially viable private DSM.

Part III contains detailed analyses of the parliamentary deliberations on and the substantive provisions of the German "Act on the Interim Regulation of Deep Seabed Mining" which was put into law, shortly after the entry into force of the American "Deep Seabed Hard Mineral Resources Act", on 23 August 1980. The American and German interim laws, as well as e.g. the British, French and Belgian draft legislation, are essentially identical with regard to their transitional and preparatory function relative to the LOS Convention, their express adherence to international law (e.g. by explicit disclaimers of extraterritorial sovereign or exclusive rights, by ensuring "reasonable regard" to the exercise by other States of their respective freedoms of the seas), their licence requirements, the prohibition of commercial exploitation of the seabed until January 1988, and their provisions for reciprocal recognition of authorizations among "reciprocating States".

Part IV discusses some major problem areas of the interim legislation like the legal protection of interim investments, the non-recognition of legal obligations to pay compensation to DSM-enterprises, the legal prevention of environmental pollution and of interferences with other uses of the high seas, as well as the complementary "reciprocity arrangements" among reciprocating States the function of which is to allow the site-specific exploration phase of seabed mining to proceed until the entry into force of an acceptable LOS Convention and not to establish an alternative régime to such a convention.

Part V summarizes the criticism expressed both by the DSM-industry and by the German parliament of the results of the LOS negotiations, especially of the lack of sufficient legal provisions for making investor risks calculable during the operational time span of a DSM-project of 20–25 years as well as of its omission of legal guarantees for commercially viable private DSM beyond the "first generation of DSM" during which the "Enterprise" will have acquired all necessary finances and technology and might then be given a monopoly position through the Review Conference. The author discusses the far-reaching precedential bearing of the LOS draft convention on future North-South negotiations on legal reforms of the international economic order. Although the draft convention's intention to impose legally binding obligations upon all States (cf. Arts. 137, 138) is inconsistent with Arts. 34–38 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, the legal maxim *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* cannot protect individual DSM States from the LOS Convention entering into force and rendering national DSM politically and even legally impossible e.g. by gradually evolving into customary law unless the new seabed régime continues to be persistently objected to by a whole group of especially affected DSM States. In view of the inequitable distributive results of the LOS negotiations in favour of a small group of coastal States and landproducers and to the disadvantage of land-locked, geographically disadvantaged or metal-importing States, the author discusses the question whether the procedural rules of the Conference and its method of a "global package deal" aimed at a single and all-comprehensive "sectoral world order agreement" have proven to be insufficient for

guaranteeing more equitable results and protecting minority interests. It is the author's view that the "minority interests" of the OECD States in a liberal and competitive world economy can more effectively be safeguarded by means of a less comprehensive "piecemeal approach" in future international negotiations (e.g. following the negotiation methods of the first UN LOS Conference at Geneva 1958 or those of the GATT Tokyo-Round 1973 to 1979). The all-comprehensive and dirigist bias of the LOS draft convention might result in its suffering the fate of the unborn Havana Charter of 1948 which aimed at establishing a comprehensive world trade order and never entered into force after having been rejected by the U.S. Congress because of its dirigist elements.