

ONDOLF ROJAHN

Die Ansprüche lateinamerikanischer Staaten auf Fischereirechte jenseits der Zwölfmeilengrenze

Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 69, Hansischer Gildenverlag, Joachim Heitmann & Co., Hamburg 1972, 308 Seiten

I.

Nach dem Zweiten Weltkrieg haben sich unter dem Druck der wachsenden Weltbevölkerung in der Dritten Welt und des rasch ansteigenden Rohstoffbedarfs die Nutzungsbedingungen auf dem Meer erheblich verändert. Aufgabe des Völkerrechts ist es, zwischen den von den Küstenstaaten erhobenen Ansprüchen und den Ansprüchen aller Staaten auf Nutzung des Hohen Meeres als einer *res communis omnium* eine Lösung zu finden. Dem Verfasser des hier vorzustellenden Werkes ist zuzustimmen, daß die lateinamerikanischen Staaten zu den nachdrücklichsten Verfechtern küstenstaatlicher Ansprüche gehören. Sie sind damit zu einem Vorbild für andere Staaten der Dritten Welt geworden. Rojahn geht mit Recht davon aus, daß sich während der letzten Jahre unter den Verfechtern von Meereszonen, die eine größere Breite als zwölf Seemeilen beanspruchen, eine starke Annäherung der Rechtsauffassungen ergeben hat. Aufgrund dieser Umstände, die der Autor im ersten Teil seiner Arbeit ausführlich darlegt und in ihrer Genesis schildert, ist Rojahn zuzustimmen, daß jetzt eine völkerrechtliche Beurteilung dieser Ansprüche möglich ist. Der Rezensent ist geneigt, einen Schritt weiterzugehen und diese völkerrechtliche Untersuchung zu diesem Zeitpunkt für erforderlich zu halten, weil es sich offensichtlich nicht um Einzelercheinungen oder ephemere Rechtsansichten handelt, sondern um stark verfestigte Rechtsauffassungen, die von einem starken Durchsetzungswillen getragen werden und anscheinend in der gesamten Dritten Welt exemplarische Wirkung zu entfalten vermögen: Das hier vorzustellende Werk von Rojahn erscheint zur rechten Zeit. Dem Verfasser ist es gelungen, alle erheblichen Gesichtspunkte, die für die Ansprüche der lateinamerikanischen Staaten sprechen und die ihnen entgegenzuhalten sind, zu erfassen und rechtlich zu würdigen. Die Untersuchung wurde im wesentlichen am 31. August 1971 abgeschlossen, ohne daß sie etwas an Aktualität eingebüßt hätte, und zwar gerade, was die Staaten der Dritten Welt betrifft.

II.

Der erste Teil der Arbeit ist dem historischen Entstehen der Fischerei Ansprüche jenseits der Zwölfmeilenzone, den Fischereiinteressen in Lateinamerika und dem Interessenkonflikt zwischen Küsten- und Fernfischerei sowie dem Umfang und Inhalt dieser Ansprüche und ihrer tatsächlichen Durchsetzung gewidmet. Der Autor berücksichtigt in erfreulich starkem Maße die tatsächlichen Gegebenheiten: den Mangel an Protein, die Gewöhnung an fleischliche Nahrung, die Notwendigkeit, eine hinreichende Ernährungsbasis für eine immer stärker wachsende Bevölkerung zu schaffen, die Fischereierträge südamerikanischer Staaten und ihr Verhältnis zu denen anderer Staaten, die Größe der Fischereifloten der latein-

amerikanischen Staaten und die Verwertung der Fischfänge¹. Im Rahmen des ersten Teils behandelt der Autor die innerstaatlichen Regelungen Argentiniens, Brasiliens, Costa Ricas, Chiles, der Dominikanischen Republik, Ecuadors, El Salvadors, Guatemalas, von Honduras, Kolumbiens, Nicaraguas, Panamas, Uruguays und Venezuelas, die zwischenstaatlichen Vereinbarungen zwischen Chile, Ecuador und Peru sowie die seerechtlichen Grundsatzserklärungen von Montevideo² und Lima^{3/4}.

III.

Der zweite Teil der Arbeit ist den lateinamerikanischen Versuchen zur rechtlichen Begründung der in Anspruch genommenen Fischereivorrechte gewidmet. Dabei untersucht der Autor in umfassender Weise alle in der Literatur und sonst vorgebrachten Rechtfertigungsgründe und setzt sich mit ihnen auseinander. Rojahn stellt fest, daß es zur Zeit eine völkervertragliche Regelung über die höchstzulässige Breite des Küstenmeeres nicht gibt, was unbestreitbar sein dürfte. Er wendet sich sodann der Untersuchung möglicher völkergewohnheitsrechtlicher Begründungen zu. Er verkennt nicht, daß hinsichtlich des Völkergewohnheitsrechts zwischen den einzelnen Rechtskreisen und innerhalb der einzelnen Rechtskreise erhebliche Meinungsunterschiede bestehen. Bei seiner Untersuchung versteht er es, zwei Gefahren zu vermeiden: sich blind zu stellen für die Problematik des Gewohnheitsrechts oder in einem Exkurs diese Problematik in allen Verästelungen darzutun und eine eigene Lehre vom Völkergewohnheitsrecht zu entwickeln. Vielmehr untersucht er die Fragen des Gewohnheitsrechts nur insoweit — aber bis zu diesem Punkt erschöpfend und präzise —, wie es zur Lösung der Aufgabe, die er sich gestellt hat, unerlässlich ist, wobei er eingehend und gut belegt das Element der *consuetudo* und das der *opinio iuris sive necessitatis* behandelt⁵. Für das Institut Küstenmeer stellt er überzeugend fest, daß heute nicht eine allgemein gleiche Ausdehnung des Küstenmeeres völkergewohnheitsrechtlich gilt, daß aber gegen die Inanspruchnahme eines Küstenmeeres von mehr als zwölf Seemeilen mehrere, vor allem unmittelbar betroffene Fernfischereistaaten förmlich protestiert haben. Rojahn stellt zu Recht fest, daß bereits der zahlenmäßige Überblick zeige, daß sich ein Gewohnheitsrechtssatz, der die Erweiterung des Küstenmeeres über zwölf Seemeilen hinaus erlaubt, nicht hat herausbilden kön-

1 Es dürfte z. B. weitgehend unbekannt sein, daß allein Südamerika 20 Prozent zu den Seefischfängen der Welt beiträgt, daß sich aber andererseits dieser Anteil fast ausschließlich auf die Anchovetafänge für die Fischmehlindustrie Perus und Chiles bezieht. Der Leser ist auch überrascht zu erfahren, daß etwa der Fischfang in Südamerika in Höhe von 532 000 t als Speisefisch, jedoch in Höhe von 11 582 000 t für die industrielle Verarbeitung verwendet wurde (1968), d. h. praktisch für die Produktion von Fischmehl als Tiernahrung. Im südostpazifischen Raum betrug das Verhältnis sogar im selben Jahr 398 000 t (Speisefisch) zu 11 486 300 t (industrielle Verarbeitung). Zu Recht sieht Rojahn einen erschreckenden Widerspruch darin, daß Fischmehl heute noch überwiegend von der Landwirtschaft höher entwickelter Länder verbraucht und aus Gebieten exportiert wird, deren Bevölkerung unter einem starken Mangel an tierischem Eiweiß leidet.

2 Argentinien, Brasilien, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panama, Peru und Uruguay. Siehe hierzu auch Kehden, Die Deklaration von Montevideo über das Seerecht vom 8. Mai 1970 im Lichte der Bemühungen um eine Dritte Seerechtskonferenz, in dieser Zeitschrift Bd. 2 (1970), Heft 4, S. 521—533.

3 Unterzeichnet von folgenden Staaten: Argentinien, Barbados, Bolivien, Brasilien, Chile, die Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaika, Kolumbien, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Trinidad und Tobago sowie Uruguay. Beobachter waren acht weitere Staaten (unter ihnen Island, siehe hierzu auch: Dieter Buhl, Kreuzzug für den Kabeljau. Den Isländern geht es um das Überleben, in: DIE ZEIT vom 1. 6. 1973, Nr. 23), die Vereinten Nationen, die OAS und der Generalsekretär der Südpazifik-Kommission der Staaten Chile, Ecuador und Peru.

4 Vgl. zu diesen Grundsatzserklärungen die Europäische Fischereikonvention vom 9. 3. 1964, BGBl. 1969 II, S. 1898.

5 Dabei verweist er allgemein zum Gewohnheitsrecht in der Theorie Lateinamerikas auf Heinz Rieck, Das Gewohnheitsrecht in der Theorie und Praxis Lateinamerikas, in: Völkerrecht — Gewohnheitsrecht — Naturrecht, herausgegeben von Herbert Krüger, Hamburg 1967, S. 216—249.

nen. Nach weiteren eingehenden, materialreichen Untersuchungen kommt Rojahn hinsichtlich des epikontinentalen Meeres zu dem einleuchtenden Ergebnis, daß gegenwärtig keine allgemeine, alle Erdteile und Völkerrechtskreise umfassende Staatenpraxis besteht, derzufolge die Rechte des Küstenstaates auf dem Festlandsockel Fischereivorrechte in der Wassersäule darüber einschließen. Rojahn verneint die Frage der Zulässigkeit eines Analogieschlusses aus dem Institut Anschlußzone, da vergleichbarer Normzweck und vergleichbare Interessenlage nicht gegeben sind, weil die Kompetenzen des Küstenstaates in der Anschlußzone dem vorbeugenden Schutz der innerstaatlichen Ordnung vor Gefahren vom Hohen Meer dienen und im Gegensatz zu der wirtschaftlichen Zwecken gewidmeten Fischereizone den Gemeingebrauch des Hohen Meeres nicht aufheben. Hier wäre allenfalls zu fragen, ob nicht schon durch das *argumentum e contrario* die Frage von exklusiven Fischereirechten unter diesem Gesichtspunkt obsolet wird: denn während im Küstenmeer die völkerrechtlichen Duldungspflichten die Ausnahme gegenüber der Souveränität des Küstenstaates darstellen und deshalb restriktiv auszulegen sind, verhält es sich in der Anschlußzone, die ein Teil des Hohen Meeres ist, umgekehrt: hier sind einzelstaatliche Exklusivrechte die Ausnahme, der *freie usus communis* die Regel, so daß das *argumentum e contrario* zur Anwendung kommen muß: was auf dem Hohen Meer an Exklusivrechten nicht ausdrücklich gewährt wird, gilt als nicht bestehend. Das *argumentum e contrario* schließt logisch die Zulässigkeit des Analogieschlusses aus. Sodann kommt Rojahn nach Würdigung zahlreicher Materialien zu dem Schluß, daß gewohnheitsrechtlich eine exklusive Fischereizone anerkannt sei, jedoch nur bis zu einer Entfernung von zwölf Seemeilen von der Niedrigwasserlinie. Der Rezensent neigt der Auffassung zu, daß es treffender wäre, von Gewohnheitsrecht *in statu nascendi* zu sprechen, weil der Zeitraum protestloser Hinnahme solcher Ansprüche zu kurz sein dürfte. Im 2. Abschnitt des zweiten Teils untersucht der Autor die Begründung der lateinamerikanischen Ansprüche durch regionales Vertrags- und Gewohnheitsrecht. Er legt schlüssig und überzeugend dar, daß der Satz *pacta tertiis non nocent* auch im Internationalen Öffentlichen Seerecht gilt⁶ und daß regionales Gewohnheitsrecht nur die Staaten der betreffenden Region zu binden vermag.

IV.

Im 3. Abschnitt des zweiten Teils befaßt sich Rojahn mit der Frage, ob exklusive Fischereirechte jenseits der Zwölfmeilenzone zugunsten einzelner Küstenstaaten begründet sind. Es spricht für die wissenschaftliche Scharfsichtigkeit des Autors, seine Untersuchungen nicht mit der schlichten Feststellung zu beenden, daß nach Vertragsrecht und allgemeinem Gewohnheitsrecht die zwölf Seemeilen übersteigenden Ansprüche der lateinamerikanischen Staaten nicht begründet sind und daß eine Wirkung *erga omnes* bei regionalem Völkergewohnheitsrecht auszuschließen ist. Das wissenschaftliche Erkenntnisstreben Rojahns geht weiter. Er versucht mit Erfolg, für die Frage der Berechtigung des Handelns der lateinamerikanischen Staaten alle Gesichtspunkte zu erfassen, die für die rechtliche Beurteilung erheblich sein könnten. Mit Recht verneint er ein *vacuum iuris*, denn die Weltmeere befinden sich im räumlichen Geltungsbereich des Völkerrechts, und die Interessen

6 Vgl. hierzu auch Verdross, Die Quellen des universellen Völkerrechts, Freiburg 1973, S. 63—68.

der Völkerrechtssubjekte kollidieren. Ein Küstenmeer- oder Fischereianspruch über die Zwölfmeilengrenze hinaus stelle einen Einbruch in den Geltungsbereich der Meeresfreiheit dar. Aber auch hiermit gibt Rojahn sich nicht zufrieden, seine Problemerkennntnis ist tiefer. Er sieht die Möglichkeit, daß alle Proteste dritter Staaten rechtlich unerheblich wären, wenn das Völkerrecht Grundsätze enthält, die eine Einschränkung der Meeresfreiheit über die Zwölfmeilengrenze hinaus im Einzelfall rechtfertigen. Es ist dem Autor zuzustimmen, daß auch eine „dynamische“ Konzeption der Meeresfreiheit nicht dazu führen kann, daß die Freiheit des Fischfangs zugunsten einzelner Küstenstaaten eingeschränkt werden kann, weil der Gemeingebrauch der Staaten am Hohen Meer als einer *res communis omnium* dadurch in seinem Wesensgehalt geändert würde. Rojahn weist auch überzeugend nach, daß das küstenstaatliche Einzelinteresse und das Allgemeininteresse nicht in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis zueinander stehen, sondern daß beide Nutzungsinteressen gleichrangig sind. Der Autor untersucht dann den Grundsatz der „razonabilidad“, der zur Rechtfertigung der erhobenen Ansprüche vor allem von Puig geltend gemacht wird, mit dem er sich eingehend auseinandersetzt und der in seinen Prämissen, wie Rojahn aufdeckt, vor allem von McDougal beeinflusst ist⁷. Er lehnt es nach eingehender Untersuchung ab, der „razonabilidad“ oder „reasonableness“ rechtsschöpfende Bedeutung zuzuerkennen, weil er mit Recht zweifelt, ob die funktionale Auffassung des Völkerrechts als eines Entscheidungsprozesses nicht das Wesen des Völkerrechts als Normensystem verkennt. Der Autor versucht in einer Auseinandersetzung mit der Auffassung, daß allein dem Küstenstaat die Konkretisierung der Abgrenzungsmerkmale aus der Schutzfunktion küstenstaatlicher Fischereihoheit im Einzelfall obliege, den unausgesprochenen Vorstellungen dieser These auf die Spur zu kommen und das methodische Vorgehen zu ergründen, denn von den betreffenden Autoren wird eine logisch klare Ableitung nicht geliefert. Im Rahmen dieser Untersuchung finden sich Analysen der Urteile des Internationalen Gerichtshofs im britisch-norwegischen Fischereistreit von 1951 und im Streit um die Abgrenzungskriterien für den deutschen Festlandsockel in der Nordsee im Jahre 1969. Er kommt schließlich zu dem einleuchtenden Ergebnis, daß sich die Frage nach Abgrenzungsgesichtspunkten aus der Schutzfunktion küstenstaatlicher Fischereihoheit auf deduktivem Wege nicht befriedigend beantworten läßt. Indessen hat die Untersuchung der Rechtslage hiermit keineswegs ihren Abschluß gefunden. Die umfassende Kenntniss der latein-amerikanischen Literatur zu dem untersuchten Thema und die Fülle der vorgebrachten Argumente lassen es bei einem so gründlichen Bearbeiter wie Rojahn nicht zu, sich mit Unvollständigem zu begnügen. Er wendet sich sodann den Kontiguitätstheorien und der „Bioma“-Theorie zu und unterzieht sie einer kritischen Prüfung. Hinsichtlich der Kontiguitätstheorien kommt er zu dem Schluß, daß zu keiner Zeit die Kontiguität als *de facto* wirksamer, selbständiger Erwerbstitel völkerrechtlich anerkannt gewesen sei, ein Ergebnis, dem man nur zustimmen kann. Dasselbe gilt für die „Bioma“-Theorie, die darauf abstellt, daß die Ausgewogenheit der auf nichtbiologischen Faktoren aufbauenden biologischen Systeme nicht gestört werden dürfte. Rojahn betont nachdrücklich, daß die Institute Küstenmeer und Fischereizone dem Internationalen Öffentlichen Seerecht angehören und nicht der Meeresbiologie. Damit wird deutlich, daß diese Theorien sich fast

7 Siehe zu McDougal auch Knud Krakau, *Missionsbewußtsein und Völkerrechtsdoktrin in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Frankfurt/Main und Berlin 1967, S. 459–518, auf den sich auch Rojahn bezieht.

am Rande des rechtswissenschaftlich überhaupt noch Beachtlichen bewegen. Außerdem weist Rojahn nach, daß Staaten, die keinen Kontinentalschelf im geologischen Sinn besitzen, diese tatsächliche Ungleichheit nicht einseitig durch Thesen korrigieren können, in denen der Festlandsockelgrundsatz mit allgemeinen Gleichheits- und Billigkeitsgrundsätzen verknüpft wird. Schließlich setzt Rojahn sich mit der Frage auseinander, ob die Institute Selbsthilfe und Nothandeln eine Rechtfertigung zu liefern vermögen. Das Recht auf Selbsthilfe vermag die lateinamerikanischen Ansprüche nicht zu tragen, und zwar mit Sicherheit deshalb nicht, weil die auf jeden Fall erforderliche Proportionalität zwischen Delikt und Selbsthilfemaßnahme sich nicht feststellen läßt. Auch ein Nothandeln⁸ ist nicht anzuerkennen, weil die tatsächlichen Voraussetzungen hierfür — eine auf andere Weise nicht abzuwendende existentielle Bedrohung des Staates und seiner Bevölkerung — nicht vorliegen. Rojahn verkennt nicht die Gefahrenlage, der sich die betreffenden Staaten und ihre Bewohner ausgesetzt sehen, aber er macht warnend darauf aufmerksam, daß das Nothandeln nicht zu einem Allheilmittel zur Durchsetzung lediglich höher bewerteter Interessen eingesetzt werden darf. Dem Autor ist auch entschieden zuzustimmen, daß die Problematik der unterentwickelten Länder sich nicht mit diesem Institut lösen läßt, weil sonst die Geltung der positiven Völkerrechtsordnung in Frage gestellt würde. Damit enden die Untersuchungen Rojahns über die Ansprüche der lateinamerikanischen Staaten auf Fischereirechte jenseits der Zwölfmeilengrenze *de lege lata*. Sie sind kenntnisreich und umfassend — ohne weitschweifig zu sein —, sie sind materialreich in tatsächlicher Hinsicht — ohne den Rahmen einer rechtswissenschaftlichen Untersuchung zu sprengen —, sie sind ideenreich und anregend — ohne in unwissenschaftliche Spekulationen zu verfallen —, *methodice digesta*.

V.

Als dritten Teil seiner Arbeit gibt Rojahn eine Analyse — nicht eine spekulative Prognose — der Erfolgsaussichten für die internationale vertragliche Berücksichtigung der lateinamerikanischen Fischereiinteressen jenseits der Zwölfmeilenzone. Auch dieser Teil ist notwendig, denn mit der Feststellung der Rechtslage *de lege lata* ist das der Auseinandersetzung zugrundeliegende Sachproblem nicht befriedigend gelöst, *de lege ferenda* sind andere Möglichkeiten zu suchen. Denn die Gefahr wächst, daß die Beibehaltung des jetzigen Rechtszustandes immer mehr Staaten in Fischereikonflikte hineinzieht. Der Autor zeigt die Grundlinien künftiger Entwicklungen mit bestechender Klarheit auf, die sich aufgrund der neuen technischen Gegebenheiten und der Interessenlage der einzelnen Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft ergeben. Er legt dar, daß heute dem Bestreben der Küstenstaaten nach maritimer Expansion das wachsende Bestreben gegenübersteht, dieser Expansionswelle durch die vertragliche Vereinbarung von universalen oder regionalen Meeresnutzungsordnungen entgegenzutreten. Er zeigt auch auf, daß die notwendigen Bestrebungen zur Neuordnung des Internationalen Öffentlichen Seerechts durch den engen Zusammenhang mit dem Problem der Entwicklungshilfe erschwert werden. Er macht auch deutlich, daß die Meeresfreiheit in eine

⁸ Siehe hierzu insbesondere auch Eckart Böhme, Tankerunfälle auf dem Hohen Meer, Hamburg 1970, S. 48—55.

neue Phase tritt, weil die stetig wachsende Intensität der Meeresnutzung den Übergang zu mehr institutionalisierten Nutzungsordnungen und anstaltsmäßigen Nutzungsformen notwendig macht. Neben dieser Tendenz, die er mit Recht nicht als Leugnung der Meeresfreiheit, sondern als die Entfaltung ihres allgemeinen Grundsatzes sieht⁹, bemerkt er auch die Neigung, in bestimmten Meeresteilen die Fischereifreiheit aller Staaten zugunsten besonders vom Fischfang abhängiger Küstenstaaten einzuschränken. Rojahn sieht hierin ein Zugeständnis an einzelne Küstenfischereistaaten, das das Ziel hat, zum Schutz der Meeresfreiheit den Anreiz zur einseitigen nationalen Inanspruchnahme von immer weiteren Teilen des Hohen Meeres abzuschwächen. Im übrigen bemerkt er — gewiß nicht zu Unrecht — in bestimmten Vorschlägen in Richtung auf ein soziales Nutzungsrecht eine Parallele zur sozialen Pflichtigkeit des Eigentums im innerstaatlichen Bereich, ein Gedanke, der nicht nur dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland innewohnt. Mit Nachdruck weist er jedoch darauf hin, daß die künftige Entwicklung anders als im Fall der Anschlußzone und des Festlandssockels und im Gegensatz zu den bereits geltend gemachten Ansprüchen der lateinamerikanischen Staaten nicht auf geographisch fest abgegrenzte exklusive Meereszonen für bestimmte Küstenstaaten hinzielt, sondern auf neue funktionale Formen staatlicher Rechtspositionen aufgrund einer wirtschaftlich-biologischen Konzeption.

VI.

Rojahn bietet genau das, was er in seiner Einleitung zu bieten verspricht: einen Beitrag zu der Auseinandersetzung über die weltweiten Bemühungen zu einem Versuch einer universalen vertraglichen Neuordnung der Meeresnutzung zu leisten durch eine Untersuchung über Entstehung, Umfang und Rechtfertigungsversuche der lateinamerikanischen Fischereianspruch, durch Aufzeigen der zugrundeliegenden spezifischen Interessenlagen und der sozialen Notwendigkeiten sowie einer Darstellung der Aussichten und Möglichkeiten für eine internationale vertragliche Berücksichtigung jener Ansprüche. Der Versuch ist gelungen — der Beitrag ist geleistet worden.

Günter Hoog

HANS-BERND SCHÄFER

Imperialismusthesen und Handelsgewinne. Zur Theorie der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Mit einem Vorwort von Prof. Dr. Willy Kraus

Bertelsmann Universitätsverlag, Düsseldorf 1972, 184 Seiten

Mit den Welthandelskonferenzen, den jüngsten währungspolitischen Entscheidungen und den Entwicklungen in einzelnen Entwicklungsländern, wie insbesondere Chile, Kuba und Vietnam, sind auch unter nichtmarxistischen Ökonomen Thesen und Argumente wieder aufgegriffen worden, die in der ökonomischen Imperialismusdebatte zu Anfang des Jahrhunderts für die Erklärung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Industrieländern und Kolonien eine Rolle gespielt haben. Das

⁹ Vgl. hierzu auch Herbert Krüger, Vorbemerkung zu: *From the Law of the Sea towards an Ocean Space Regime*, edited by Eckart Böhme — Max Ivers Kehden, Hamburg 1972.