

Herausgegeben von

Prof. Dr. Wilfried Erbguth, Universität Rostock – Hans-Jürgen Ermisch, Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Hamburg – Dr. Rolf Gestefeld, Präsident des OVG Hamburg – Prof. Dr. Hans-Joachim Koch, Universität Hamburg – Hannelore Kohl, Präsidentin des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern und des OVG Greifswald – Dr. Hubert Meyer, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages – Ilsemarie Meyer, Präsidentin des OVG Bremen – Dr. Herwig von Nieuwland, Präsident des OVG Lüneburg – Prof. Dr. Alexander Proelss, Universität Kiel – Prof. Dr. Alfred Rinke, Präsident des Staatsgerichtshofs Bremen – Prof. Dr. Ulrich Ramsauer, Vorsitzender Richter am OVG Hamburg, Universität Hamburg – Prof. Dr. Utz Schliesky, Direktor beim Landtag von Schleswig-Holstein – Hans-Joachim Schmalz, Präsident des OVG Schleswig – Jan Peter Schröder, Geschäftsführer des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern – Prof. Dr. Kay Wachter, Universität Hannover

Zentrale Schriftleitung: VRiOVG Prof. Dr. Ulrich Ramsauer, Hamburg
Universität Hamburg, Fakultät für Rechtswissenschaft, Rothenbaumchaussee 33, 20148 Hamburg

Landesschriftleitungen in Bremen, Greifswald, Hamburg, Lüneburg, Schleswig

Heft 10/2010

www.NordOER.de

Abhandlungen

Renaissance des Meeresbodens

– mineralische Rohstoffe und Seerecht – Teil 1

von Uwe Jenisch, Kiel*

I. Seerechtsregime und Meeresbergbau

1. Bedeutung und Funktionsweise des Seerechtssystems

Jules Verne hätte seine Freude an der aktuellen Entwicklung in der Tiefe der Meere, die er 1869 in seinem Bestseller „20000 Meilen unter den Meeren“ einschließlich des Meeresbergbaus erstaunlich klar voraus sah. Mineralien vom Meeresboden bieten eine außerordentliche Ergänzung zu den knapper werdenden terrestrischen Rohstoffen. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf die mineralischen Rohstoffe, die am Meeresboden der Festlandsockel und der Tiefsee heute bekannt sind¹. Es geht nicht nur um Basismetalle wie Kupfer, Nickel, Zink, Zinn, Kobalt und Mangan, die jede Industrie benötigt, sondern auch um seltene Metalle und seltene Erden wie Indium, Germanium, Lithium, Selen, die für Elektronik, Elektroautos, Brennstoffzellen, Medizintechnik und andere Zukunftstechnologien unentbehrlich sind, ebenso wie Sand und Kies für die Bauindustrie und den Küstenschutz. Bedenkt man, dass 71% der Erde von Meeren bedeckt ist, so dürfte das Potenzial der Meeresböden über die bekannten Schätze von Manganknollen, Hydrothermalschlamm, Kobaltkrusten, Massivsulfiden und vielen Spurenmetallen hinaus Raum für weitere reiche Funde bieten. Die Kohlenwasserstoffe wie Erdöl, Erdgas und Gashydrate, die derzeit noch den Schwerpunkt der Meeresbodennutzung ausmachen und gelegentlich mit schweren Unfällen² große Aufmerksamkeit erregen, sind nicht Gegenstand dieses Beitrags.

Visionäre Pläne zum Meeresbergbau von Manganknollen der 1970er Jahre scheiterten an fehlenden Rechtsgrundlagen, an hohen Kosten und mangelnder Wettbewerbsfähigkeit der neuen

unerprobten Technik. Das Interesse blieb jedoch erhalten und erweitert sich heute auf weitere Tiefseennutzungen. Steigende Rohstoffpreise, neue Technologien und die Herausforderungen des Klimawandels und des Schutzes der biologischen Vielfalt verlangen eine Neubewertung. Wenn die maritime Dimension bei deutschen und europäischen Rohstoffkonzepten bisher nur eine geringe Rolle spielt, so liegen die Gründe dafür im territorial-zentrierten Denken der handelnden Personen, mithin in einem weithin fehlenden Meeresbewusstsein. Staaten wie China, Indien und Südkorea haben die marinen mineralischen Ressourcen längst „entdeckt“³.

Die Rohstoffgewinnung auf See hängt stärker als an Land von Vorschriften des internationalen, des europäischen und des nationalen Rechts ab. Dies gilt für Eigentums- und Zugangsrechte, Genehmigungsverfahren und Umweltschutz. Dafür gibt es zwei Gründe. Einerseits berührt die Gewinnung in hoheitlichen Meereszonen den Kernbereich nationaler Souveränität der Staaten und wird daher von nationalen Interessen dominiert. Zum an-

* MinRat a. D., Honorarprofessor für Internationales Seerecht, Walther Schücking Institut für Internationales Recht, Univ. Kiel.

1 D. S. Cronan, Handbook on Marine Mineral Deposits. CRC Press London, 2000. Siehe auch Bundesanstalt für Geologie und Rohstoffe BGR, www.bgr.bund.de/

2 Die Ölkatastrophe im Golf von Mexiko – was bleibt? Hintergrundinformationen und offene Fragen. Kiel, August 2010, www.ozean-der-zukunft.de/news/

3 Tagespresse berichtet ständig über den Wettlauf um Rohstoffe, vgl. statt Vieler: Deutsche Industrie warnt vor Rohstoff-Engpass. Spiegel-online vom 15.08.2010.

deren ist ein Konsens erkennbar, dass alle Meeresbodennutzungen höchsten Umweltschutzanforderungen genügen müssen.

Zentrale Bedeutung hat das UN Seerechtsübereinkommen (SRÜ) von 1982⁴, das 1994 in Kraft trat. Es regelt alle Meeresnutzungen und wird für bergbauliche Nutzungen ergänzt durch das sogen. Durchführungsübereinkommen (DÜ) von 1994 (*Implementing Agreement*)⁵. Beide Übereinkommen bilden zusammen nach allgemeiner Einschätzung die „Verfassung der Meere“ mit hoher Bindungswirkung für alle Staaten der Welt. Kein Staat stellt die wesentlichen Inhalte ernsthaft in Frage. Große Teile des SRÜ, darunter die Vorschriften zum Umweltschutz gelten als Völkergewohnheitsrecht für alle Staaten mithin auch für die Nicht-Mitglieder des SRÜ. In der heutigen unruhigen Welt wirtschaftlicher Globalisierung, fortschreitender Verarmung, Terrorgefahren und Klimaänderung bedeutet es viel, wenn für 71 % der Erdoberfläche weltweit einheitliche Regeln für Schifffahrt, Fischfang, Rohstoffnutzung sowie für Meeresforschung und Umweltschutz bestehen.

Dem SRÜ sind bisher 160 Staaten (159 Staaten und die EU) und dem DÜ 138 Mitglieder (einschl. EU) beigetreten. Es fehlen noch etwa 40 Staaten⁶, darunter die USA. Den Beitritt der USA verhindern bislang konservative Senatoren, die angebliche Souveränitätsverluste befürchten. Starke Kräfte aus Pentagon, State Department und Verkehrsministerium sind seit langem für den Beitritt. Das Thema steht auf der Tagesordnung des US Senates, sodass mit einer Ratifikation zu rechnen ist⁷. Überdies nimmt der US Geological Service eine Bestandsaufnahme der mineralischen Ressourcen der amerikanischen Seegebiete der Arktis sowie der pazifischen Inseln unter US Oberhoheit vor und soll eine mögliche Ausdehnung der Festlandsockel vorbereiten, was nur über das SRÜ möglich ist. Sobald die USA beitreten, ist mit einer allgemeinen Verstärkung der Hinwendung zu neuen Meeresnutzungen zu rechnen.

Das SRÜ bietet eine moderne Nutzungsordnung für alle Meere in Form von 320 Artikeln, neun Annexen und ergänzenden Vereinbarungen⁸. Das Seerechtsregime gewinnt zusätzlich Struktur durch seine drei Organe

- **Internationaler Seegerichtshof** ISGH (International Tribunal for the Law of the Sea, ITLOS)⁹ in Hamburg
 - **Festlandsockelgrenzkommission** (Commission on the Limitation of Continental Shelves CLCS)¹⁰ in New York zur Begrenzung äußerer Festlandsockel,
 - **Internationale Meeresbodenbehörde** IMB (International Seabed Authority ISBA)¹¹ in Kingston Jamaika als gemeinsame Bergbauverwaltung¹² für das Gebiet/the Area.
- Zum Verständnis der Seerechtspraxis, der seerechtlichen Weiterentwicklung und des Umweltschutzes ist die Kenntnis der übrigen zuständigen internationalen Gremien und ihrer Arbeitsweise wichtig. Relevant sind insbesondere:
- Jährliche Konferenzen der 160 Vertragsstaaten des SRÜ¹³
 - Ausführliche jährliche Seerechtsberichte des UN Generalsekretärs über aktuelle Entwicklungen für alle Felder der Meeresnutzung und -verwaltung¹⁴
 - Jährliche UN Resolutionen zum Seerecht¹⁵ mit Forderungen an die Staaten
 - Jährliche Beratungen und Berichte des informellen seerechtlichen Konsultativ-Prozesses¹⁶, wo insbesondere neue ungelöste Probleme diskutiert werden
 - Konferenzen der Vertragsstaaten des Übereinkommens über die Biologische Vielfalt¹⁷ mit Beratungen zum Schutz gene-

tischer und biologischer Ressourcen und des Ökosystems in den Meeren (einschließlich Manganknollenfelder und seamounts¹⁸).

2. Rohstoffrelevante Inhalte des SRÜ nach Meereszonen

Im Hinblick auf die Rechte und Pflichten der Rohstoffgewinnung bringt das SRÜ gegenüber dem früheren Seerecht eine Neueinteilung der hoheitlichen Meereszonen sowie eine „geordnete“ Freiheit für die verbleibende hohe See und den Meeresboden jenseits der Grenzen nationaler Zuständigkeiten.

An der Küste beginnt das 12 Sm breite **Küstenmeer**, das voll zum Staatsgebiet gehört und alle Rechte am Meeresboden allein dem Küstenstaat zuerkennt. Das Küstenmeer und alle anderen Meereszonen fußen hinsichtlich ihrer seewärtigen Ausdehnung auf den sogen. Basislinien, im Normalfall der Niedrigwasserlinie¹⁹.

Anschließend gibt es die 188 Sm breite **Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ)**, auch vereinfachend 200 Sm Zone genannt. Sie ist eine Zone *sui generis* mit funktional beschränkten hoheitlichen Rechten zur Erforschung, Nutzung, Schutz und Management der natürlichen lebenden und nicht lebenden Ressourcen. Zur AWZ gehören nicht nur die Wassersäule, sondern ohne Rücksicht auf die Meerestiefe der gesamte Meeresboden, egal ob es sich geologisch um Festlandsockel oder um Tiefseeboden handelt. Der jeweilige Küstenstaat ist ausschließlich zur Ausbeutung berechtigt. Die Nutzung durch Andere ist nur mit Zustimmung des Küstenstaats zulässig. Alle Rohstoffnutzer müssen umweltverträglich²⁰ vorgehen. Die Gemeinschaft der Staaten behält jedoch in der AWZ die restlichen Meeresfreiheiten wie z. B. freie Verkehrsrechte. Wissenschaftliche Meeresforschung bleibt möglich, unterliegt jedoch der küstenstaatlichen Genehmigung, sodass ressourcenrelevante Meeresforschung nach Ermessen des Küstenstaates versagt werden kann.²¹

Der **Festlandsockel** ist im SRÜ ein rein rechtlicher Begriff und umfasst nach Art. 76 (1) den Meeresboden und -untergrund jenseits des Küstenmeeres, „die sich über die gesamte natürliche Verlängerung seines Landgebietes bis zur äußeren Kante des Festlandrandes²² erstrecken **oder** bis zu einer Entfernung von 200 Sm von den Basislinien, ...wo die äußere Kante des Festlandrandes in einer gerin-

4 BGBl. 1994 II, 1798 ff.

5 BGBl. 1994 II, 2565 ff.

6 Es fehlen viele Binnenstaaten in Asien und Afrika, einige lateinamerikanische Staaten sowie Türkei, Israel, Syrien, Libyen, Iran, Nordkorea.

7 Zur Haltung der USA: „The United States and the Law of the Sea Convention“, US Dept. of State, press release of 05 November 2008, www.state.gov. Siehe auch AJIL Vol. 103 (2009), 135 und 345.

8 hierzu allgemein: *Wolfgang Graf Vitzthum* (Hrsg.), Handbuch des Seerechts. München 2006, 641 S.

9 www.itlos.org

10 www.un.org/Depts/los/clcs

11 www.isa.org.jm

12 Vgl. *Uwe Jenisch*, Das Weltschatzamt (Meeresbodenbehörde). In: mare Nr. 59, (2006), 44f.

13 letzte (20.) Tagung der SRÜ Vertragsstaaten 14. - 18.06.2010: SPLOS/L.63.

14 Oceans and the Law of the Sea, A/65/69 vom 29.03.2010 und Add.1, www.un.org/Depts/los.htm

15 Resolution der UN Generalversammlung, UNGA Res. 64/71 vom 04.12.2009.

16 Ad-hoc Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea, A/63/174 and corr.1

17 Convention on Biological Diversity (CBD), ca. 190 Staaten darunter Deutschland; BGBl. 1993 II, 1741.

18 Siehe A 63/63 Add. 1, Ziffern 134 -137 und 149.

19 Viele Ausnahmen möglich, vgl. Art. 5 ff. Die im Folgenden genannten Artikel ohne erklärenden Zusatz sind Artikel des SRÜ.

20 Art. 193 und 208.

21 Art. 246 (5).

geren Entfernung verläuft“. Der rechtliche Festlandsockel besteht also aus einem äußeren Teil, der im Einzelfall über die 200 Sm Grenze hinaus reichen kann und einem inneren Teil, der *per definitionem* mit dem Boden der AWZ identisch ist. Immer dann, wenn es sich in der AWZ um Meeresbodennutzungen handelt, geht das Recht des Festlandsockels²³ als die speziellere Regelung dem Recht der AWZ vor.

Die Festlandsockelgrenzkommission in New York ist für die Anerkennung und Ausdehnung der äußeren Festlandsockel zuständig (Einzelheiten unten II.).

Für die Produktion aus dem äußeren Festlandsockel sieht Art. 82 Ausgleichszahlungen an die IMB „zur gerechten Verteilung“ an Entwicklungsländer vor. Die Leistungen belaufen sich auf 1% vom Wert der dortigen Produktion, werden nach einer fünfjährigen „*grace period*“ erst ab dem 6. Produktionsjahr erhoben und steigern sich jährlich um 1% bis zum 12. Jahr auf max. 7%. Dies ist der Ausgleich für die Inanspruchnahme von Meeresbodenflächen, die sonst dem Gebiet der IMB unterstanden hätten. Die IMB beschäftigt sich ab 2010 erstmalig mit den Modalitäten der Ausgleichszahlungen²⁴.

Die Festlandsockel sind rohstoffpolitisch von höchster Bedeutung. Neben den Kohlenwasserstoffen wie Öl, Gas und Gashydraten gibt es an den Festlandsockeln der Welt sehr viele Hydrothermalquellen²⁵ und Bergkuppen (seamounts)²⁶ mit ihren Lagerstätten an polymetallischen Massivsulfiden PMS (*seafloor massive sulphides*) und Metallerzkrusten. Die bisher bekannten Massivsulfidvorkommen befinden sich zur Hälfte innerhalb der 200 Sm Zonen, so dass weitere Vorkommen in den äußeren Sockeln zu erwarten sind. Nach bisherigen Erkenntnissen konzentrieren sich die Manganknollenfelder auf die eigentliche Tiefsee und nur relativ wenige Manganknollen sind auf den äußeren Festlandsockeln nachgewiesen.

Außerhalb der 200 Sm Grenzen beginnt die **hohe See** mit dem Recht Aller zur gemeinverträglichen Nutzung zum Zwecke der Schifffahrt, der Fischerei und der Forschung, allerdings nur für die Meeresoberfläche und für die Wassersäule. Für die Ressourcennutzung des Meeresboden der hohen See außerhalb der Grenzen nationaler Jurisdiktion, d. h. seewärts der 200 Sm Grenze bzw. der Grenze äußerer Festlandsockel gilt die Rechtsordnung des Teil XI des SRÜ unter der Überschrift „**Das Gebiet**“ (**The Area**), das von der Internationalen Meeresbodenbehörde IMB verwaltet wird.

Für das Gebiet- und nur für dieses – gilt gem. Art. 136 das neue Prinzip des *Gemeinsamen Erbes der Menschheit* (*common heritage of mankind*), das u. a. auf Elisabeth Mann Borgese zurückgeht. Der zentrale Gedanke ist, dass die mineralischen Meeresschätze des Gebietes zum Nutzen der gesamten Menschheit, also für alle Staaten und für künftige Generationen verwaltet, genutzt und geschützt werden im Interesse von Verteilungsgerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Die Sonderstellung des Tiefseebergbaus im Interesse der Menschheit findet eine Entsprechung bei der gerichtlichen Streitregelung: Der Seegerichtshof ist gem. Art. 288 (3) für alle Tiefseestreitigkeiten obligatorisch zuständig, während seine Zuständigkeit für die Masse der übrigen Streitfälle davon abhängt, ob die Staaten sich dem ISGH durch Optionen und Erklärungen unterworfen haben. Der ISGH kann zu rechtlichen Gutachten aufgefordert werden, sei es auf Wunsch der Versammlung oder des Rates der IMB²⁷, sei es falls ein anderer Vertrag eine solche Rechtsberatung für möglich erklärt. Der ISGH sieht hier Möglichkeiten für neue Streit beilegende Aufgaben²⁸, auch im Zusammenhang der Festlandsockelbegrenzung.

Die Internationalisierung der Tiefsee zugunsten aller Staaten unter dem Dach der IMB war in der 3. UN-Seerechtskonferenz

1973 -1982 verhandlungspolitisch nur zu erreichen, indem den Küstenstaaten die Wirtschaftszonen zur ausschließlichen eigenen Nutzung überlassen wurden. Dieser historische Kompromiss hat entscheidende Konsequenzen für jede Ressourcennutzung. Das rohstoffreiche, küstennahe und am leichtesten zugängliche Drittel der Weltmeere fällt den Küstenstaaten als AWZ bzw. als äußerer Festlandsockel zu. Der IMB verbleiben der Tiefseeboden bis ca. 6000 m Tiefe, der 53,3 % der Erdoberfläche ausmacht. Hinzu kommen noch 0,9 % Tiefseegräben über 6000 m Tiefe, deren Rohstoffnutzung nur in fernerer Zukunft denkbar ist, zusammen also rd. 54% Fläche.

3. Geographie und Seegrenzen bestimmen die Rohstoffnutzung

Meeresbergbau ist wie beschrieben unter zwei verschiedenen räumlich abgrenzbaren Regimen möglich:

- Innerhalb der Grenzen hoheitlicher Zonen, d. h. in der AWZ bzw. auf dem Festlandsockel eines Küstenstaates gelten die SRÜ-Teile V „Wirtschaftszone“ und VI „Festlandsockel“ in Verbindung mit dem Recht des jeweiligen Küstenstaates.
- Außerhalb der Grenzen nationaler Jurisdiktion gilt Teil XI „Das Gebiet/The Area“ mit der Zuständigkeit der Meeresbodenbehörde und ihrem internationalen Bergbaurecht.

Jede Meeresbodennutzung erfordert Rechtssicherheit wegen der Verantwortung für den Umweltschutz und wegen der hohen Investitionen. Bei jedem Vorhaben kommt es zunächst auf die klare gebietsrechtliche Zugehörigkeit an, ehe man der Prüfung der bergbaulichen Voraussetzungen näher treten kann. Dies ist eine Frage der Seegrenzen, die üblicherweise in Form nationaler Erklärungen oder bilateraler Verträge zwischen benachbarten und gegenüber liegenden Staaten publiziert werden.

Als eine Art Grundbuchamt der Meere dient am Sitz der UN in New York die „Division of Ocean Affairs and the Law of the Sea – Office of Legal Affairs – DOALOS“. Hier werden alle erreichbaren Informationen gesammelt, aufbereitet und zugänglich²⁹ gemacht. Sie umfassen Seegrenzen wie Basislinien, Buchtabchlusslinien, archipelagische Grenzen, Küstenmeergrenzen, Grenzen von Anschlusszonen und Seegrenzen von AWZ und Festlandsockel sowie in vielen Fällen auch die nationalen Durchführung-Gesetzgebungen der Staaten für ihre Meereszonen³⁰. Diese Angaben beruhen teils auf Urteilen internationaler Gerichte³¹, teils auf den einseitigen Meldungen der Staaten und bedeuten nicht automatisch völkerrechtliche Anerkennung der Grenzen. Auf rechtliche Anerkennung kann man vertrauen, wenn keine förmlichen Widersprüche anderer, insbesondere benachbarter Staaten eingegangen sind. Widersprüche oder Bedenken gegen maritime Gebietsansprüche werden regelmäßig

22 Das Wort „Festlandrand“ hat nichts mit „Festland“ zu tun, ist eine schlechte Übersetzung des englischen *continental margin* und bezeichnet den Abschluss des juristischen Festlandsockelsystems.

23 SRÜ Teil VI Art. 76 – 85.

24 ISA Technical Study no. 5 (2010), Non-Living Resources of the Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles: Speculations on the Implementation of Art. 82. Vgl. a. ISBA/15/A 2 vom 23.04.2009, Ziffern 95-99.

25 Hydrothermalquellen 1977 bei Galapagos entdeckt; bisher ca. 600 bekannt, davon mindestens 150 aktive.

26 Im Pazifik sind rd. 10.000 seamounts bekannt, davon 1500 mit Krusten.

27 Art. 159 (10), 191 und Annex VI Art. 40.

28 ITLOS press release of 5 Dec. 2008.

29 DOALOS siehe: www.un.org/Depts/los/index.htm

30 Datei nach Staaten: www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/index.htm

31 Hierzu ständige Rechtsprechung des IGH; auch ISGH, Fall Nr. 16, Seegrenze zwischen Bangladesch und Myanmar, ITLOS/Press 142 vom 29.01.2010.

im Law of the Sea Bulletin³² veröffentlicht, das kontinuierlich seit 1983 erscheint und auch elektronisch zur Verfügung steht.

Eine verlässliche Dokumentation internationaler Seegrenzen ist die Sammlung „International Maritime Boundaries“³³. Sie enthält auf nahezu 4000 Seiten die Texte der Verträge, Kartenskizzen und Hintergrundinformationen wie Hinweise auf die nationalen Seegesetze und auf Konfliktzonen. Außerdem gibt es diverse Geographische Informationssystem (GIS), die wissenschaftliche Daten über Seegebiete, Meeresböden sowie politische Seegrenzen dokumentieren. Eine Internetseite von *InterRidge* informiert über die Lage der bekannten und neu entdeckten Hydrothermalquellen³⁴.

4. Meeresschutzgebiete

Im Zusammenhang mit der Zugänglichkeit zu Rohstoffen ist an die wachsende Zahl von Meeresschutzgebieten³⁵ (Marine Protected Areas MPA) hinzuweisen, die in allen Meereszonen errichtet werden können. Beispiele für Meeresschutzgebiete der Meeresböden sind:

- Kanada: Endeavour-Meeresschutzgebiet (2003) zum Schutz der aktiven Hydrothermalquellen im Nordost-Pazifik (Juan da Fuca Ridge);
- Portugal: Rainbow MPA (2006),³⁶ zum Schutz aktiver Hydrothermalquellen rd. 235 Sm südlich der Azoren zugleich als Schutzgebiet gem. OSPAR Annex V³⁷;
- OSPAR Kommission: Schutzgebiet Charlie Gibbs Fracture Zone am Mittelozeanischen Rücken südlich Island;
- USA (2006): Papahānaumokuākea Marine National Monument (1200 Sm Ausdehnung um Inselgruppe Hawaii).

Diese ozeanischen Schutzgebiete konzentrieren sich auf die Erforschung und Erhaltung der Artenvielfalt insbesondere an aktiven Thermalquellen, seamounts und Korallenriffen. Es besteht weitgehend Konsens, dass Massivsulfide nur an inaktiven, erkalteten Quellen abgebaut werden dürfen. Aktive Hydrothermalquellen mit ihren endemischen Lebensgemeinschaften sind durch Meeresschutzgebiete zu schützen. Wegen der hohen Temperaturen von bis zu 300° C sind sie für einen Geräteinsatz zum Abbau sowieso meist ungeeignet.

Die UN Umwelt-Organisation UNEP richtet derzeit eine *Interactive Map of High Seas Protected Areas and Key Habitat Distribution*³⁸ ein, die Schutzgebiete auf hoher See und innerhalb der Wirtschaftszonen ausweist. Daneben gibt es eine rasch wachsende Zahl von *Marine Protected Areas*, die in der im Aufbau befindlichen *World Database on Protected Areas (WDPA)* mit „site sheets“ und GIS Daten von bis zu 4000 Gebieten, die überwiegend in unmittelbarer Küstennähe liegen. So gibt es auch für die Ostsee im Rahmen des Helsinki Übereinkommens³⁹ von 1992 sogen. *Baltic Sea Protected Areas BSPA* mit Empfehlungen zur Einschränkung wirtschaftlicher Nutzungen, während das OSPAR-Übereinkommen⁴⁰ im Rahmen seiner Zukunftsstrategie *Biological Diversity and Ecosystems* u. a. die Sand- und Kiesentnahme genauer untersuchen und schützen will.

II. Äußerer Festlandsockel und Festlandsockelgrenzkommission

1. Möglichkeiten der Grenzfindung – Art. 76

Die Ausweitung der äußeren Festlandsockel gem. Art. 76 über 200 Sm hinaus verändert die Zugangsrechte zu den Ressourcen der Meeresböden, indem diese aus der Zuständigkeit der IMB in

ationale Jurisdiktion der Küstenstaaten überführt also nationalisiert werden. Damit tritt die Definition und die Begrenzung des Festlandsockels in den Mittelpunkt des Interesses. Die Naturwissenschaften stellen auf die geologische Entstehungsgeschichte ab⁴¹ und sprechen üblicherweise vom Kontinentalschelf (continental shelf) als dem unter dem Meeresspiegel liegenden Randbereich der Kontinentalplatte, bestehend aus kontinentaler Kruste und Sedimenten, im Gegensatz zur ozeanischen Platte, die überwiegend aus Basalten besteht.

Dem gegenüber herrscht im Seerecht ein rein juristischer Festlandsockelbegriff, der den Meeresboden aller 200 Sm Zonen umfasst und seine darüber hinausgehende seewärtige Außengrenze gem. Art. 76 findet⁴². Für diese Grenze – das SRÜ spricht etwas missverständlich in Art. 76 (1) von der *äußeren Kante des Festlandrandes* – gibt es wahlweise zwei Möglichkeiten des Art. 76 (4), die beide als konkrete Bezugspunkte die Bestimmung des sogenannten *foot of the continental slope (FOS)* d. h. des Fußes des Festlandabhangs verlangen⁴³. Dieser wissenschaftlich nachzuweisende FOS-Punkt ist der Ort des stärksten Gefällewechsels. Sobald er bestimmt ist, ergeben sich gem. Art. 76 (4 a) zwei Optionen:

- Entweder ein System von max. 60 Sm langen geraden Verbindungslinien zwischen Festpunkten in einem durch die Sedimentsdicke bestimmten Abstand zum FOS (sogen. Irische Formel),
- oder ein System von max. 60 Sm langen Linien gemessen von Festpunkten, die nicht weiter als 60 Sm vom FOS entfernt sein dürfen (sogen. Hedberg-Formel);

Für beide Varianten gibt es zwei ebenfalls optionale Kappungsgrenzen gem. Abs. 5. Äußerste Grenze ist die 350 Sm Linie oder eine Linie 100 Sm seewärts der 2500 m Tiefenlinie, die ihrerseits im Ausnahmefall von unterseeischen Bergrücken und Erhebungen gem. Abs. 6 noch variiert, d. h. dem Festlandsockel zugeschlagen werden können.

2. Die Festlandsockelgrenzkommission

Die Grenzfindung der äußeren Festlandsockel obliegt nach Art. 76 der seit 1997 in New York tätigen Festlandsockelgrenzkommission⁴⁴, bekannt unter ihrer englischen Abkürzung CLCS. Die 21 persönlich ausgewählten Mitglieder der CLCS⁴⁵ setzen sich aus Geologen, Geophysikern und Hydrographen zu-

32 Law of the Sea Bulletin, herausgegeben von DOALOS, New York, bisher 69 Ausgaben (2009).

33 Jonathan I. Charney/Robert W. Smith (eds.), Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1993-2005. Eine kürzere Darstellung bietet Victor Prescott/Clive Schofield, *The Maritime Political Boundaries of the World*, 2nd. edition. Martinus Nijhoff Publishers, 2005, 666 S.

34 www.interridge.org

35 Zulässig gem. Art. 194 (5), 211 (6) a; siehe insbesondere Alexander Proelß, *Meeresschutz im völker- und Europarecht*, Berlin 2003, 89 ff.

36 Marta Chantal Ribeiro, *The „Rainbow“: The First National Marine Protected Area Proposed Under the High Seas*. IJMCL 25 (2010), 183 – 207.

37 ILM 32 (1993), 1069 ff.

38 <http://bure.unep-wcmc.org/marine/highseas/viewer.htm>

39 Helsinki Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes, BGBl. 1994 II, 1397.

40 Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks (OSPAR-Übereinkommen) von 1992, BGBl. 1994 II, 1355.

41 UNCLOS Commentary Vol. II, Ziff. 76.18 a, S. 873. K. K. Turekian, *Die Ozeane*. Band 8, Geowissen Kompakt, Stuttgart 1985.

42 Hierzu: Rainer Lagoni, in: *Vitzthum (Hrsg.)*, *Handbuch des Seerechts*, Kapitel 3, RdNr. 74 -115.

43 Einzelheiten UNCLOS Commentary Vol. II, Ziff. 76.18e ff, S. 876ff.

44 Rechtsgrundlagen sind: art. 76 (8) (Errichtung der Kommission), Annex II (Verfahren) sowie Rules of Procedure (interne Verfahrensregeln), CLCS/40/Rev.1 vom 17.04.2008.

45 Das deutsche Mitglied Dr. Hinz (BGR) schied 2002 aus. Mitglieder aus Europa sind derzeit: Brekke (Norwegen), Croker (Irland), German (Rumänien), Pimentel (Portugal); nächste Neuwahlen 2011.

sammen und werden für fünf Jahre gewählt. Es ergibt sich die Besonderheit, dass ein rein naturwissenschaftlich besetztes Gremium über juristisch-naturwissenschaftliche Tatbestände mit Zweidrittelmehrheit entscheidet. Bedauerlich ist, dass die IMB, deren Gebietsbestand durch die Arbeit der CLCS reduziert wird, in keiner Phase des Verfahrens beteiligt ist⁴⁶. Die CLCS tagt als *plenary*⁴⁷ überdies nicht-öffentlich, was die Transparenz des Verfahrens nicht fördert.

Nach Art. 4 des Annex II des SRÜ müssen die Küstenstaaten ihre Ansprüche auf Ausweitung des Festlandssockels grundsätzlich innerhalb einer Frist von 10 Jahren anmelden, gemessen ab dem Termin ihres Beitritts (Ratifikation) zum SRÜ. Zur Fristwahrung müssen umfangreiche Einzelheiten über die Bodenformationen mit erläuternden wissenschaftlichen und technischen Daten vorgelegt werden. Dazu gehören u. a. sämtliche geologische Daten über den Untergrund, Bodenformationen, Sedimente usw. Außerdem sind die Namen der dabei mitwirkenden Gutachter anzugeben.

Staatliche Hydrographische und Geologische Dienste⁴⁸ gibt es nur in Industrie- und einigen Schwellenländern. Daher hat die UN Seerechtsresolution von 2008 dazu aufgefordert, den Entwicklungsländern, Inselstaaten und den Küstenstaaten Afrikas bei der Geltendmachung ihrer Festlandssockelansprüche zu helfen⁴⁹. Dies gilt nicht nur im Zusammenhang mit raumgreifenden Expansionswünschen, sondern auch zur Erforschung der eigenen Meereszonen wie zur Vorbereitung von Schutzgebieten. So haben z. B. die deutsche Bundesanstalt für Geologie und Rohstoffe BGR und das National Oceanography Center in Southampton bei der Ausarbeitung von Anträgen verschiedener Staaten geholfen.

Die CLCS richtet für jede Anmeldung eine siebenköpfige *sub-commission* ein⁵⁰ zur Prüfung des Anspruchs unter vorgegebenen wissenschaftlichen Kriterien⁵¹ und erarbeitet im Dialog mit dem Antragsteller (Nachbesserungen sind möglich) eine *recommendation* (Empfehlung) für die konkrete Grenzziehung gem. Art. 76 Abs. 8⁵². Auf dieser Grundlage legt der Antragsstaat die Grenzen fest, die dann gem. Art. 76 Abs. 8 endgültig und verbindlich sind. Dieses Verfahren ist zwingend vorgeschrieben mit der Folge, dass kein Staat einseitig ohne das Verfahren durchlaufen zu haben, die Außengrenze seines Festlandssockels festlegen darf⁵³. Allerdings hat die CLCS keine Macht zur Durchsetzung ihrer 11 bisherigen Empfehlungen. Falls ein Staat der Empfehlung nicht folgt, so sind keine klaren Verfahrensregeln gegeben, wenn auch eine gerichtliche Auseinandersetzung möglich erscheint⁵⁴.

Die genannte 10-Jahresfrist konnten viele Staaten nicht einhalten, da wissenschaftliche Daten für ihren Antrag nicht rechtzeitig zu beschaffen waren. Die Frist wurde deshalb zweimal gelockert. So beschlossen die SRÜ-Vertragsstaaten 2003, dass alle bis dahin dem SRÜ beigetretenen Staaten ihre Anträge bis zum 13. 05. 2009 stellen müssen⁵⁵. Aus ähnlichen Gründen folgte 2008 der Beschluss⁵⁶, dass für die erstmalige Anmeldung *vorläufige Daten und ein Status der Vorbereitungsarbeiten* ausreichen. Zur Erleichterung sind seit 2009 alle formalen Erfordernisse in einen Merkblatt *Practical Suggestions Concerning the Final Preparation and Deposit of Submissions to the CLCS*⁵⁷ zusammen gestellt. Für Staaten wie Kanada, Dänemark, Weißrussland oder Marokko, die dem SRÜ nach 2003 beitraten, verlängert sich die Frist entsprechend. Wegen des Termins 13. 05. 2009 stieg die Zahl der Anträge im Frühjahr 2009 schlagartig auf rund 50, von denen viele ohne wissenschaftliche Begründung nur zur Fristwahrung ergingen. Die CLCS beklagt verständlicherweise die massive Arbeitsüberlastung, die kaum schnelle Empfehlungen erlaubt⁵⁸.

Die aktuelle Liste vom Juli 2010 mit 53 Anträgen und ihrem Behandlungsstatus findet sich im Internet⁵⁹, wo auch die kartenmäßige Darstellung der Anträge veröffentlicht wird⁶⁰. Typisch ist die *recommendation* für Norwegen vom 27.03.2009⁶¹. Sie bestätigt den Antrag Norwegens über eine Fläche von 235.000 km² Fläche: In der Barentssee soll Norwegen das umstrittene 175.000 km² große beantragte Gebiet („*loophole*“) mit Russland teilen und bilateral eine Grenze vereinbaren; im westlichen Nansen-Becken (nördl. Spitzbergen) gibt es geringe Geländegewinne und im Nordatlantik erhält Norwegen einen Festlandssockelanschluss zwischen dem Sockel des Festlandes und der AWZ von Jan Mayen, muss aber dort auf 13.000 km² verzichten⁶². Zu einer kartenmäßigen Umsetzung und Veröffentlichung der neuen Seegrenzen ist es, soweit bekannt, noch nicht gekommen.

3. Festlandssockel in der Arktis

Die Versenkung der russischen Flagge am Nordpol im August 2007 war zwar rechtlich unerheblich jedoch von international symbolischer wie auch innenpolitischer Bedeutung für Russland. Sie lenkte den Blick auf die Rechtslage der AWZ und Festlandssockelzonen der arktischen Gebiete und ihrer Ressourcen⁶³. Die übrigen Anlieger der Arktis USA (Alaska)⁶⁴, Kanada, Dänemark (Grönland⁶⁵) und Norwegen haben wissenschaftliche Expeditionen ausgesandt und hoheitliche Ansprüche am Meeresboden der Arktis angekündigt⁶⁶. Die EU hat mit einer politischen Mitteilung⁶⁷ ihr Interesse an Klimaschutz, nachhaltiger Rohstoffnutzung und Festlandssockelgrenzen bekundet. Die deutsche BGR arbeitet an einer Rohstoffstudie.

46 Vicente Marotta Rangel, Settlement of Disputes Relating to the Delimitation of the Outer Continental Shelf. IJMCL 2006 Vol. 21, 359.

47 Die 25. CLCS-Sitzung fand vom 15.03.-23.04.2010 statt, Ergebnisse in: CLCS/66 vom 30.04.2010.

48 Hydrographische Dienste sind im SOLAS Übereinkommen, Kap. V Regel 9 zwar seit 2002 vorgeschrieben, aber allenfalls in 50 % der Staaten vorhanden; ähnliches dürfte für Geologische Dienste gelten.

49 UNGA Res. 63/L.42 (2008), no. 19 ff.

50 Bisher 15 subcommissions eingerichtet.

51 Scientific and Technical Guidelines, CLCS/11 vom 13.05.1999.

52 Ein deutscher Antrag auf der 3. UN-Seerechtskonferenz, „recommendations“ durch „decisions“ zu ersetzen und damit die CLCS zu stärken, blieb erfolglos; UNCLOS Commentary Vol II, Ziff. 76.15, S. 872.

53 IGH Urteil im Fall Nicaragua vs. Honduras, ICJ Rep. 2007, S. 90, para 319.

54 Möglich bleiben ein überarbeiteter neuer Antrag gem. Art. 8 Anlage II, die Einholung eines rechtlichen Rates durch die Konferenz der Vertragsstaaten, ein Verfahren vor einem internationalen Gerichtshof oder letztlich eine politische Auseinandersetzung in UN Gremien. Björn Knuy, The Admissibility of a Plea to an International Adjudicative Forum. IJMCL 25(2010), 237 – 270.

55 SPLOS/72 vom 29.05.2001.

56 SPLOS/183 no. 1a.

57 www.un.org/Depts/los.htm

58 Brief des Vorsitzenden der CLCS, SPLOS 195 vom 20.04.2009.

59 www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm

60 www.un.org/Depts/los/clcs

61 Antrag und Empfehlung der CLCS unter www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_nor.htm.

62 Norwegen erweitert Hoheitsrechte im Nordmeer. Spiegel online vom 16.04.2009.

63 Zur Rechtslage des Arktis insgesamt Alexander Proels/Till Möller, The Legal Regime of the Arctic Ocean. ZaöRV Vol. 68, 2008, 651-687; Ingo Winkelmann, Feste Spielregeln für die Aufteilung des Arktischen Ozeans, SWP-Aktuell 53 vom Juni 2008. 4 S.

64 Neue Arktis Strategie der USA, National Security Presidential Directive. The White House, January 9, 2009. Text in AJIL Vol. 103 (2009), 342-349. Gemeinsame US-kanadische Expedition bis 84° Nord im Sommer 2010, Spiegel online vom 02.08.2010.

65 Grönland erhielt ab 21.06.2009 neuen Autonomie-Status mit stärkeren Rohstoffrechten; zuständig für alle (auch marine) Lagerstätten ist das Bureau of Minerals and Petroleum in Nuuk/Grönland, www.bmp.gl

66 Zusammenfassung mit allen Kohlenwasserstoffvorkommen und nationalen Ansprüchen, in: „Wem gehört das Öl am Nordpol? National Geographic Deutschland, Mai 2009, 112-129.

67 KOM(2008)763 endg. vom 20.11.2008.

Die wichtigsten bekannten Bodenschätze der Arktis sind Öl und Gas in den küstennahen eisfreien Teilen – sowie Kohle auf Spitzbergen. Die Öl- und Gasproduktion vor den Küsten von Alaska und Norwegen (Snöhvit Feld) ist in den 200 Sm Zonen im Gange. Im russischen Teil bestehen konkrete neue Vorhaben (Shtokman Feld und Laptev Sea). Vom Geologischen Dienst der USA stammt die Schätzung, dass 13 % des noch unentdeckten Erdöls und 30 % des unentdeckten Erdgases in der Arktis lagern könnten⁶⁸, weit überwiegend in den 200 Sm Zonen in moderaten Wassertiefen bis 500 m Tiefe. Energierohstoffe treiben also den arktischen Wettlauf an.

Metalle und Mineralien werden an Land rund um die Arktis in allen fünf Anliegerstaaten in wachsender Menge neu gefunden und abgebaut⁶⁹. Im Meer werden Mineralien am ehesten in küstennahen Sedimentbecken, weniger in den zentralen Becken der Arktis vermutet. Massivsulfide gelten als gesichert, nicht aber deren Qualität. Über Metalle und nichtmetallische Mineralien gibt es wenig gesicherte Erkenntnisse⁷⁰. Der überraschend starke Rückgang des arktischen Eises eröffnet neue Zugangsmöglichkeiten zu den Ressourcen sowie regelmäßige Schifffahrtswege zwischen Europa und dem Pazifischen Ozean (Nordost Passage und Nordwest Passage). So ist beispielsweise der Weg von Europa nach Japan über die Nordost Passage um ein Drittel kürzer als durch den Suez-Kanal. Gleichzeitig wächst die Sorge um das Klima, denn die Arktis spielt eine zentrale Rolle im Wärmehaushalt der Erde.

Eine geologische Besonderheit liegt darin, dass die Arktis von drei unterseeischen Gebirgsrücken durchzogen ist, von denen der Lomonossow Rücken von Ost-Sibirien bis Grönland quer durch die Arktis verläuft. Der Nordpol selbst liegt mit einer Wassertiefe von rd. 4300 m Tiefe im Amundsenbecken, einem der vier Tiefseebecken zwischen den Rücken.

Da die Arktis anders als die Antarktis ein Ozean ist, richten sich die Nutzungsrechte nach dem SRÜ. Danach haben die fünf Anlieger unstrittige 200 Sm breite AWZ vor ihren Küsten mit den üblichen ausschließlichen Nutzungsrechte für Fischfang und Rohstoffe. Der größte Teil der zentralen und (noch) eisbedeckten Arktis bliebe dabei als hohe See frei von küstenstaatlichen Rechten zur Rohstoffnutzung und unterstände der IMB.

Russland hat 2001 weite Teile der Arktis (1,2 Mill km²) bis hin zum Nordpol als äußeren Festlandsockel angemeldet⁷¹ und dabei auch das unterseeische Gebirge des Lomonossow Rückens als Teil des Festlandsockels einbezogen, um bis zum Pol vorzudringen. Nach einem vorläufigen Prüfverfahren hat die CLCS Russland 2002 gebeten, den Antrag inhaltlich nachzubessern. U. a. wurden präzisere wissenschaftliche Daten sowie eine Klärung der seitlichen Abgrenzungen zu den Nachbarstaaten Norwegen (in der Barents See) und USA (in der Bering See) erbeten.

Die russischen Ansprüche sind hochgradig umstritten. Nach Darstellung des russischen Ministeriums für Bodenschätze zeigte eine erste Analyse der Bodenproben, dass der Lomonossow Rücken eine Fortsetzung des eurasischen Kontinents bilde. Mit ähnlichen Argumenten könnten Grönland und Kanada⁷² den Lomonossow Rücken oder benachbarte andere Rücken für sich beanspruchen. Nach Ansicht dieses und anderer Autoren⁷³ wird es schwer fallen, das 2000 km lange unterseeische Gebirge, das vor 50 Mill. Jahren entstand, (sowie seine unterseeischen Erhebungen im Sinne von Art. 76 Abs. 6 SRÜ) als natürlichen Bestandteil des Festlandrandes zu begründen. Eine russische Expedition vom Herbst 2010⁷⁴ soll neue Erkenntnisse bringen.

Wie der entschiedene Antrag Norwegens zeigt, können Polarstaaten auf eine moderate Ausweitung der 200 Seemeilengrenze hoffen, zumal die Festlandsockel des Arktischen Ozeans im Ver-

gleich mit anderen Meeren an vielen Stellen tatsächlich überdurchschnittlich breit sind. Ein Durchgriff am Meeresboden bis zum Pol in 4300 m Tiefe lässt sich kaum begründen, da dann der Festlandsockelbegriff *ad absurdum* geführt würde.

Die fünf arktischen Anrainerstaaten haben im Mai 2008 auf Grönland die „Ilulissat Declaration“ verabschiedet⁷⁵, in der sie ihre eigene Vorrangstellung für die gesamte Region betonen und zugleich die Geltung des SRÜ (und damit der Festlandsockelgrenzkommission) bestätigen und sich gegen einen besonderen regionalen Arktisvertrag⁷⁶ aussprechen. Eine ordnungsgemäße Lösung der arktischen Gebietsansprüche erscheint daher im Rahmen des SRÜ möglich⁷⁷. Allerdings irritieren Äußerungen des russischen Ministerpräsidenten Medwedjew vom September 2008⁷⁸, dass die russischen Seegrenzen einer arktischen Rohstoff-Förderregion von 1,2 Mio. km² einseitig festgelegt würden, während Außenminister Lawrow im April 2009 auf der Tagung des Arktischen Rates in Tromsø eine völkerrechtliche Lösung anstrebte.

Der WWF hat mit seiner Studie *International Governance and Regulation of the Marine Arctic – Overview and Gap Analysis* vom Januar 2009⁷⁹ eine Lösung der Gebietsansprüche und der Nutzungsordnungen nach dem 27 Jahre alten SRÜ als ungeeignet abgelehnt und fordert stattdessen ein neues Regionalabkommen. Die rechtliche Diskussion ist nach alledem also nicht beendet. Eine weitgehende „Totteilung“ der Arktis, d. h. Verzicht auf ein „freies“ Gebiet in der Mitte des „arktischen Mittelmeeres“, wäre das falsche Signal. In jedem Fall ist in der Arktis beginnend in den unstrittigen küstennahen Teilen der Festlandsockel mit neuen bergbaulichen Aktivitäten zu rechnen.

An dieser Stelle drängt sich ein Seitenblick auf die **Antarktis** auf. Dieser Kontinent mit dem gesamten antarktischen Vertragsgebiet südlich des 60. Breitengrades scheidet aus völkerrechtlichen Gründen für die Aufsuchung und Gewinnung von mineralischen Rohstoffen grundsätzlich aus, weil im Umweltschutzprotokoll von 1991 jede Mineraliennutzung mit Ausnahme der wissenschaftlichen Forschung) verboten wurde. Der Antarktisvertrag von 1959⁸⁰, der die Gebietsansprüche, die Entmilitarisierung und die Forschungshandlungen regelt, schweigt zur Ressourcennutzung auf See und an Land. Durch nachfolgende Schutzabkommen für antarktische Robben (1972), für die Er-

68 Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic. Science Vol. 324 of 29 May 2009; s. a. Handelsblatt vom 29.05.2009.

69 Ca. 80 Lizenzen für Mineralien allein in Grönland onshore.

70 Diethard Mager, Climate Change, Conflicts and Cooperation in the Arctic – Easier Access to Hydrocarbons and Mineral Resources? IJMCL, Vol. 24, 2009, 1-8. Für Russland werden genannt: Nickel, Kupfer, Wolfram, Gold, Silber, Mangan, Chrom, Titan. Informationen zur gesamten Arktis unter www.onemine.org

71 www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_rus.htm.

72 Kanada unterstreicht seine Ansprüche im Arktischen Ozean, Handelsblatt vom 08.06.2009.

73 Alexander Proelss/Till Müller, aaO., 668 mit weiteren Nachweisen.

74 Gebietsforderungen – Russland startet größte Arktis Expedition. Spiegel online vom 29.07.2010.

75 Text unter www.cop15.dk/ und in: A. V. Lowe/S.A.G. Talmon, Basic Documents on the Law of the Sea. Oxford 2009, Doc. No. 85, S. 883.

76 So ausdrücklich auch USA: United States Joins in Arctic Declaration. AJIL Vol. 102 (2008), S. 872.

77 Vgl. hierzu Vortrag Rajan „The Arctic and UNCLOS“ auf der Arctic Frontier 2009 Conference in Tromsø, 18.-23.01.2009, www.arctic-frontiers.com/

78 FAZ vom 18.09.2008. Zur Reaktion der USA siehe AJIL Vol. 103 (2009) S. 148f.

79 Text des 44-seitigen Berichtes unter www.panda.org

80 in Kraft seit 1961, Deutschland gehört zu den 28 Vollmitgliedern mit Konsultativstatus und betreibt umfangreiche Grundlagenforschung, BGBl. 1978 II, 1517.

haltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis (1982) sowie durch das Umweltschutzprotokoll von 1991⁸¹ gilt die Antarktis als das best geschützte Gebiet der Erde. Über die Mineralienutzung der Antarktis wurde ab ca. 1980 kontrovers diskutiert und verhandelt, nachdem es schon 1976 unter den damaligen Vertragsparteien zu einem freiwilligen Moratorium gekommen war. Nach längeren Verhandlungen nahmen die Vertragsstaaten 1988 die „Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities CRAMRA“ formal an, die Rohstoffnutzungen mit Zustimmung aller Vertragsparteien zugelassen hätte⁸², aber nie in Kraft treten sollte. Nicht zuletzt wegen engagierter Kritik der internationalen Umweltverbände verzichteten 1989 zunächst Australien und Frankreich auf die Unterzeichnung, ebenso Deutschland. Als Ergebnis dieser Kontroverse kam es 1991 zur Unterzeichnung des 1992 in Kraft getretenen Umweltschutzprotokolls. Es bezeichnet die Antarktis für 50 Jahre als dem Frieden und der Wissenschaft gewidmetes Naturreservat. Gemäß Art. 7 ist jede Tätigkeit im Zusammenhang mit mineralischen Ressourcen mit Ausnahme wissenschaftlicher Forschung verboten.

Die bisherigen Erörterungen zeigen, dass die Festlandssockel- ausweitung über Art. 76 die Geographie der Erde und damit den Zugang zu Rohstoffen nochmals zugunsten einer Gruppe von mehr als 50 Küstenstaaten massiv verändert, während zugleich das Gebiet der IMB (und damit der gesamten Staatengemeinschaft) deutlich kleiner wird. Wer als Nicht-Anlieger an diesen Rohstoffen partizipieren will, muss bilateral mit kooperationswilligen rohstoffreichen Küstenstaaten zusammen arbeiten beispielsweise durch

- den Erwerb von Lizenzen nach dem örtlichen Bergbau- und Umweltrecht
- Firmenbeteiligungen oder joint ventures
- Partnerschaftliches Vorgehen in Meereszonen dritter Staaten.

Diese Vorgehensweise zeichnet sich im Pazifikraum bereits ab, wo viele Inselstaaten über großräumige rohstoffreiche AWZ und Festlandssockelzonen verfügen, und wo im östlichen Teil die besten Felder von Manganknollen nachgewiesen sind. So ist z. B. das kanadisch-amerikanische Konsortium *Nautilus Minerals* innerhalb der AWZ von Papua Neuguinea PNG in 1600 m Wassertiefe⁸³ tätig auf der Suche nach wertvollen Metallen, die als Überreste erloschener hydrothermalen Quellen in hoher Konzentration vorkommen. *Nautilus* hat insgesamt über 521.000 km² an Pachtlizenzen (tenement licences)⁸⁴ in den AWZ von Fiji, Tonga, Neuseeland, Solomonen und PNG erworben und will nach 2012 in Produktion gehen. Die 1999 in England registrierte Firma *Nep-tune Minerals* geht ähnlich vor.

III. Bergbau in der Tiefsee

1. Die Internationale Meeresbodenbehörde IMB

Der Meeresbergbau seewärts der Grenzen nationaler Jurisdiktion in der Tiefsee richtet sich nach Teil XI „Das Gebiet/The Area“ (Art. 133-191) des SRÜ. Das Tiefseeregime gilt nach Art. 133 für „alle festen, flüssigen oder gasförmigen mineralischen Ressourcen *in situ*“. Ressourcen, die aus dem Gebiet gewonnen werden, sind als „Mineralien“ bezeichnet. Diese Definition umfasst nicht biologische und genetische Ressourcen oder andere Tätigkeiten wie die CO₂ Speicherung sodass hierfür zukünftiger Regelungsbedarf gesehen wird⁸⁵. Die IMB hat mit dem *Central Data Repository CDR* eine umfassende Datensammlung über mineralische Rohstofftypen, wissenschaftliche Daten der Tiefsee und Umweltaspekte angelegt, die private und öffentliche Informationen von 18 verschiedenen Instituten erfasst. Einen raschen Überblick über alle Tätigkeiten der IMB gibt der jährliche Bericht des Gene-

ral-Sekretärs⁸⁶, die zugleich die aktuellen Themen für die Gremienarbeit des Rates und der Kommissionen der IMB enthalten.

Seit 1994 besteht die IMB, in der alle 160 Vertragsstaaten mitwirken. Generalsekretär ist der Bergbauexperte Nii Allotey Odunton aus Ghana. Die wichtigsten Entscheidungen und Neuregelungen des Sekundärrechtes sind Gegenstand der jährlichen Tagungen der Versammlung der Staaten und des 37-köpfigen Rates der IMB, unterstützt von den Kommissionen für Wirtschaftliche Planung, für Finanzen sowie der Rechts- und Fachkommission. Die relativ kleine Behörde mit rd. 40 ständigen Mitarbeitern und einem Budget von 13 mio \$ (Doppelhaushalt 2001/12)⁸⁷ soll den Meeresbergbau im Gebiet genehmigen und überwachen. Dies geschieht in mehreren Stufen mit unterschiedlichen Verfahren und Regelungsdichten von der

- *Prospektion*, der großflächigen Untersuchung von Meeresbodenflächen, die grundsätzlich frei, aber anzeigepflichtig⁸⁸ ist,
- über die *Erforschung/exploration*, d. h. die gezielte Erforschung eines Rohstofffeldes
- bis hin zum Abbau⁸⁹/*exploitation*, also der Gewinnung im Verfahren des Bergbaus.

Antragsberechtigt⁹⁰ sind staatliche oder private Unternehmen, die jedoch von ihrem Heimatstaat als „sponsoring State“ befürwortet werden müssen. Der befürwortende Staat muss für die Einhaltung der Eignungsanforderungen, insbesondere der finanziellen und technischen Leistungsfähigkeit des Unternehmens sorgen.

Ab 1987 wurden vorab sieben Anträge für die sogen. Pionierinvestoren registriert und ab 2001 mit Explorationskontrakten ausgestattet. Es handelt sich um die Staaten/Konsortien

- Indien 1987/2002
- Frankreich (IFREMER) 1987/2001
- Japan (DORD) 1987/2001
- Russland (YUZHMOGEOLOGIYA 1987/2001
- China (COMRA) 1991/2001
- (Ehemaliges) Ostblock-Konsortium INTEROCEANMETALL 1991/2001
- Rep. Korea 1994/2001

und als achter Staat nachträglich

- Deutschland BGR 2006.

Zwei weitere Explorationsanträge von privaten Firmen mit formalem Sitz in Nauru⁹¹ und Tonga⁹² wurden auf den letzten Ratstagungen auf Wunsch der Antragsteller „im Lichte aktueller

81 In Kraft auch für Deutschland, BGBl. 1994 II, 2478 und 1997 II, 708

82 International Legal Materials ILM, 1988, 859-900; s. a. Ocean Yearbook Vol. 9, 1991, 437 ff.

83 Projekt „SOLWARA 1“ in 50 Km Entfernung vor der Küste von PNG.

84 www.nautilusminerals.com mit umfangreichen Nachweisen.

85 Genetische und biologische Ressourcen gehören demnach zu den freien Meeresnutzungen. Alexander Proelss, Die Bewirtschaftung der genetischen Ressourcen des Tiefseebodens – ein neues Seerechtsproblem? NuR Vol. 29, 2007, 650 ff. Zum Gesamtproblem Biodiversity and Genetic Resources siehe Special Issue, IJMCL, Vol. 24 (2009), No. 2 June, 195-346.

86 ISBA/16/A 2, Report 2010 of the Secretary-General of the ISBA under Art. 166 para 4.

87 ISBA 16/10/10 vom 06.05.2010.

88 Art. 2 der Anlage III mit schriftlichen Verpflichtungen gem. Art. 143 und 144.

89 Deutsche Übersetzung des SRÜ spricht ungenau von „Ausbeutung“.

90 Art. 153 in Verbindung mit Anlage III.

91 Antrag (2008) von Nauru Ocean Resources Inc. in: ISBA/14/LTC/L.2; tatsächlich handelt es sich um Firmen wie Nautilus mit Hauptsitz in Industrieländern;

92 Antrag (2008) von Tonga Offshore Mining Ltd. In: ISBA/14/LTC/L.3.

wirtschaftlicher und anderer Umstände“ zurückgestellt⁹³ und 2010 dem Seegerichtshof zur Klärung von Vorfragen⁹⁴ überwiesen. Es handelt sich um die ersten Anträge aus dem Kreis der Entwicklungsländer, die sich auf explorierte „reserved areas“ beziehen. Der Vorgang ist ein Zeichen für erwachendes Interesse der Industrie aber auch für aktuelle technische und finanzielle Unsicherheiten. Es zeigt sich zugleich eine Möglichkeit, wie die private Industrie mit Entwicklungsländern als Antragsteller bei der IMB zusammen arbeiten kann.

2. Das Bergbauregime von SRÜ und Durchführungsübereinkommen DÜ

Die Einzelheiten des Antrags- und Genehmigungsverfahrens finden sich in Teil XI des SRÜ sowie in den Anlagen III und IV. Anders als im deutschen Bergrecht, wo es Erlaubnisse und Bewilligungen der Bergbehörde gibt, sind Exploration und Abbau im SRÜ Gegenstand von Verträgen zwischen dem Unternehmen und der IMB. Die wichtige Anlage III ist überschrieben „Grundbedingungen für die Prospektion, Erforschung und Ausbeutung“ und enthält in 22 Artikeln allgemeine Anforderungen an das Antragsverfahren und die vom Antragsteller zu erfüllenden Voraussetzungen, die in den *mining codes* (vgl. unten 3.) weiter verfeinert sind.

Die Anlage IV „Satzung des Unternehmens“ enthält das Statut des behördeneigenen „Enterprise“ und hat keine (!) praktische Bedeutung. Denn das SRÜ wird ergänzt durch das sogen. Durchführungsübereinkommen DÜ von 1994 (*Implementing Agreement*)⁹⁵, das die Rahmenbedingungen zum Tiefseebergbau gegenüber der Ursprungsfassung des SRÜ von 1982 wesentlich verändert und erleichtert, indem diverse planwirtschaftliche Elemente, die dem Beitritt wichtiger Industriestaaten entgegenstanden, in den Nachverhandlungen zum DÜ ausgeräumt wurden. Dabei verzichtete man auf das „Enterprise“ als selbständiges und Gewinn orientiertes Organ der UN. Nach Art. 2 DÜ müssen beide Konventionen zusammen gelesen als eine Konvention ausgelegt und angewendet werden. Im Falle eines Widerspruchs zwischen dem DÜ und Teil XI des SRÜ ist das (liberalisierte) DÜ maßgebend.

Aus der Zweckbindung der Ressourcen des Meeresbodens in Art. 136 als „Gemeinsames Erbe der Menschheit“ ergeben sich für alle Antragsteller besondere Auflagen und Bedingungen:

- Das *certificate of sponsorship* enthält die Befürwortung des Antragstellers durch dessen Heimatstaat, der zugleich SRÜ-Vertragsstaat sein muss, als eine Art Qualitätskontrolle und Haftungsregelung⁹⁶.
- Die *designation of a reserved area* bedeutet den Anspruch der IMB auf Überlassung der Hälfte eines erforschten Feldes gleichen wirtschaftlichen Wertes. Diese Klausel führt dazu, dass die IMB im Laufe der Zeit 50% aller explorierten Felder zu ihrer Verfügung erhält und in Form von joint ventures nutzen oder einem Entwicklungsland überlassen kann⁹⁷. Dies ist, wie bereits angedeutet, der Einstieg in Möglichkeiten der Kooperation mit antragsberechtigten Partnern aus Entwicklungsländern⁹⁸.
- Die *fees* bedeuten Gebühren bzw. Verwaltungskosten, z. B. Antragsgebühr in Höhe von 250.000 \$.
- *Training programmes* müssen in Form von Ausbildungsprogrammen für Personal der Behörde und für Fachleute aus Entwicklungsländern angeboten werden⁹⁹.
- Der *transfer of technology* ist in Form einer Zusammenarbeitspflicht vorgeschrieben, aber stets zu kommerziellen Bedingungen, also kein Zwangstransfer zum Nulltarif¹⁰⁰

Diese Auflagen und Bedingungen spiegeln die hohen Erwartungen der IMB und der Entwicklungsländern auf Teilhabe am Meeresbergbau, sind aber in der durch das DÜ abgeschwächten Form durchaus erfüllbar. Die nachstehende Übersicht zeigt zusammenfassend die wichtigsten Vorschriften des SRÜ und ihre Änderungen durch das DÜ:

(Art. 2 (1) Durchführungs-Übereinkommen lautet:

„Dieses Übereinkommen(DÜ) und Teil XI werden zusammen als eine Übereinkunft ausgelegt und angewendet. Im Falle eines Widerspruchs zwischen dem Übereinkommen und Teil XI ist das (DÜ)Übereinkommen maßgebend“, nachstehend die wichtigsten geänderten Artikel:

SRÜ 1982/94, BGBl. 1994 II 1798 (1856ff)	DÜ 1994, BGBl. 1994 II 2566ff
144 Anspruch auf „Zwangstechnologietransfer“	TT zu kommerziellen Bedingungen
150 planwirtschaftliche Produktionspolitik der Behörde	findet keine Anwendung
151 Preis- und Mengenbestimmung durch Behörde, Kompensationszahlungen für Landproduzenten.	keine Anwendung, Hinweis auf GATT und Subventionsverbote
153 Bergbau-Parallelsystem: Behördenfirma „Enterprise“ und Unternehmen aus den Mitgliedstaaten	Enterprise nur noch als joint venture möglich
155 Revisionskonferenz nach 15 Jahren mit Mehrheitsentscheidung bindend für alle Staaten	keine Anwendung von 155, es bleibt beim normalen Änderungsverfahren von 314 mit Ratifikationsvorbehalt
159f Rat der Behörde entscheidet in Substanzfragen und ernennt Arbeitspläne und Verträge für Bergbau, Stimmrechte nach Kammern gewichtet	Stimmrechte für Industrieländer verstärkt (Sperrminorität)
163 Zwei IMB Kommissionen: Wirtschaftliche Planung, Rechts- und Fachkommission	zusätzlich: Finanzkommission geschaffen
170 Enterprise als Organ der Behörde	keine Anwendung s. o. joint venture
174 Recht der Behörde zur Kreditaufnahme	Recht wird nicht ausgeübt

Anlage III „Grundbedingungen für die Prospektion, Erforschung und Ausbeutung“, d. h. für die drei unterschiedlich intensiv geregelten Stufen der Bergbautätigkeiten, teilweise durch das DÜ modifiziert, u. a. Senkung der Gebühren für die Antragsteller.

Anlage IV „Satzung des Unternehmens/Enterprise“ (findet keine Anwendung)

93 ISBA/15/LTC/6 vom 11.05.2009.

94 ISBA 16/C/L.4/Rev.1 mit der Bitte an den ISGH um eine „advisory opinion“ zur Frage des Haftungsumfanges und der sonstigen Pflichten des Antragsstaates (Nauru). Siehe auch ITLOS/Press 148 vom 19.05.2010.

95 Text in BGBl. 1994 II, 2565 ff.

96 SRÜ Art. 139; SRÜ Anlage III, Art. 4; mining code for nodules, regulation 9.

97 SRÜ Anlage III Art. 8; DÜ Annex, Section 1 (10) und Section 2 (5).

98 Zur Interessenlage afrikanischer Staaten: *Edwin Egede, African States and Participation in Deep Sea Mining: Problems and Prospects. IJMCL* 24.2009.10: 683 -712.

99 SRÜ Anlage III Art. 15.

3. Die mining codes für Knollen, Sulfide und Krusten

a. mining code für Manganknollen

Zur weiteren Verfeinerung der Antragsverfahren erarbeitet die IMB für den internationalen Meeresboden unter ihrer Zuständigkeit sogenannte mining codes für die verschiedenen Erztypen. Diese Regelwerke, die den deutschen bergrechtlichen Betriebsplänen vergleichbar sind, gelten bisher nur für die Prospektion und die Aufsuchung/*exploration*. Für den späteren Abbau/*exploitation* wird es weitere Regelwerke geben müssen. Diese codes werden voraussichtlich von vielen AWZ-Staaten für ihre Wirtschafts- und Festlandsockelzonen ganz oder teilweise übernommen.

Der erste code sind die „*regulations on prospecting and exploration of polymetallic nodules*“¹⁰¹ im Umfang von 40 Artikeln und vier Anlagen, die sich nur auf die Vertragsvergabe für den Manganknollenbergbau beziehen. U. a. wurden die Begriffe „*prospecting*“ und „*serious harm to the environment*“ erstmalig definiert. Das Verfahren für Prospektion und Exploration von Manganknollen legt großen Wert auf Umweltschutz. Nur umweltschonende Verfahren werden zugelassen, die den wertvollen Lebensgemeinschaften am Meeresboden und in der Wassersäule die Regeneration ermöglichen. Für den Meeresbergbau ist der Umweltschutz also verankert, bevor die eigentliche Tätigkeit beginnt – dies ein Novum im internationalen Recht. Auf dieser Grundlage erfolgten ab 2001 die genannten 8 Explorationsverträge von jeweils 15 Jahren Dauer für die sieben Pionierinvestoren und zuletzt 2006 für Deutschland.

Der mining code für Manganknollen wird durch vier Anlagen ergänzt, die die Inhalte für Absichtserklärungen (Anlage 1), Arbeitsplananträge (Anlage 2), Grundsätze für Explorationsverträge (Anlage 3) und 29 Standardklauseln der Explorationsverträge (Anlage 4) vorgeben. Sie liegen auch in deutscher Übersetzung vor.

Eine offene Rechtsfrage ist es, ob Staaten wie die USA, die dem SRÜ nicht beigetreten sind, unter Umgehung der Behörde auf eigene Faust in der Tiefsee tätig werden können. Hier fragt sich, ob das Prinzip des *Gemeinsamen Erbes* als Vertragsrecht nur für die Teilnehmer des SRÜ gilt, oder ob es bereits zu einem Völkergewohnheitsrecht und damit für alle Staaten verbindlich erstarkt ist. In jedem Fall wäre ein Alleingang der USA eine massive politische Provokation gegenüber der Völkergemeinschaft und den Vereinten Nationen. Zudem bestehen Hoffnungen auf einen baldigen Beitritt der USA.

Der Explorationsvertrag mit Deutschland

Auf der Grundlage dieses mining codes erhielt Deutschland im Juli 2006 einen Explorationsvertrag für Manganknollen, der viel Beachtung in der Öffentlichkeit fand¹⁰². Die zwei Explorationsgebiete in rd. 5000 m Tiefe zwischen Hawaii und Mexiko sind mit 75.000 km² zusammen so groß wie Niedersachsen und Schleswig-Holstein¹⁰³. Der Vertrag gilt für 15 Jahre bis 2021 mit der Möglichkeit einer Verlängerung um 5 Jahre. Bereits 1984 hatte die damals noch im Bergbau tätige PREUSSAG AG an diesen Positionen Knollen gefunden und erhebliches Knowhow und Daten gesammelt. Rechtsnachfolger ist die BGR in Hannover. Ein deutsches Erkundungsteam begann Ende 2008 mit den Arbeiten, bei denen es darum geht, Entstehungsgeschichte, Qualität und Menge der Manganknollen durch Kartierung und Geländemodelle zu ermitteln, den Ist-Zustand von Flora und Fauna zu dokumentieren, um Referenzdaten für die Umweltüberwachung zu gewinnen und eine Entscheidung über den eventuellen Nutzen eines späteren Abbaus vorzubereiten. Im Herbst 2009 und 2010 folgten weitere Erkundungen. Die deutsche Rolle als Ver-

tragspartner der IMB eröffnet Kooperationsmöglichkeiten und unterstützt das eigene UN-Engagement.

Endgültige Abbauverträge für Manganknollen

Dem Explorationsvertrag wird als nächste Stufe der Vertrag mit der IMB über den Abbau (Ausbeutungsvertrag) folgen. Die 17. Ratstagung (2011) der IMB will sich erstmalig mit Entwürfen für einen „*exploitation code*“ beschäftigen. Die IMB ist der Ansicht¹⁰⁴, dass die Wirtschaftlichkeit des Manganknollenbergbaus insbesondere am Nickelpreis hängt. Abbauverträge seien frühestens ab 2016 denkbar, falls die Rohstoffpreise dauerhaft steigen, oder deutlich billigere Technologie zum Abbau zur Verfügung stehen und die übrigen wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen es erlauben. Hier wird es darauf ankommen, die Abbauverträge nicht mit prohibitiven Bedingungen zu Lasten der ersten Abbauunternehmen zu überfrachten, ohne den Umweltschutz zu vernachlässigen. Der Meeresbergbau sollte gerade in der Anfangsphase wirtschaftlich attraktiv ausgestaltet werden, um seine Wettbewerbsfähigkeit zum Landbergbau unter Beweis zu stellen.

In der Zwischenzeit bereitet die IMB weitere *mining codes* für andere Ressourcen als Manganknollen mit workshops, technischen Berichten und förmlichen Sitzungen des Rates der IMB und seiner Ausschüsse vor. Es handelt sich um Texte für:

b. Mining Code für Polymetallische Sulfide

Die „*regulations on prospecting and exploration for polymetallic sulphides*“ für die Exploration der polymetallischen Massivsulfide an erloschenen Hydrothermalquellen wurden in der Legal & Technical Commission erarbeitet. Sie bestehen aus 44 Artikel und 4 Annexen. Die 16. Ratssitzung vom Mai 2010 hat diesen code¹⁰⁵ angenommen. Die letzten umstrittenen Fragen betrafen eine Anti-Monopol-Klausel gegen Mehrfachanträge verbundener Firmen und eine Regelung überlappender Anträge. Beide Konfliktpunkte sind nun außerhalb des codes in einer Protokollerklärung als Anlage des eigentlichen Beschlusses¹⁰⁶ festgeschrieben.

Die bisher bekannten über 200 Vorkommen an Massivsulfiden liegen überwiegend auf den ozeanischen Rücken in Tiefen zwischen 100 m und 4000 m im internationalen Gebiet, unterstehen also der IMB. Wie oben erwähnt fällt ein kleinerer Anteil unter nationale Jurisdiktion und findet in den Gewässern von Neuguinea das Abbauinteresse der ersten Förderunternehmen.

c. Mining Code für kobaltreiche Krusten

Die „*Draft regulations on prospecting and exploration for cobalt-rich ferromanganese crusts*“ sollen die kleinräumigen Vorkommen rohstoffreicher Krusten an vulkanischen seamounts in Wassertiefen zwischen 800 und 2500 m regeln. Auch dieser Code ist in der Legal & Technical Commission entwickelt worden¹⁰⁷, war zusammen mit einem Begleittext¹⁰⁸ Gegenstand der 16. Ratssit-

100 DÜ Annex Section 5.

101 ISBA/6/A/18 vom 04.10.2000. Text nebst Anlagen: www.isa.org/jm/en/documents/mcode

102 Deutschlands Hoffnung im Pazifik, FAZ.NET vom 19.08.2010; Süddeutsche Zeitung vom 08.08.2006.

103 Westliches Gebiet 19.000 km² und Östliches Gebiet 56.000 km² in 900 Sm Entfernung zum mexikanischen Hafen Manzanillo.

104 ISBA/14/A/2.

105 ISBA/16/C/L. 5 vom 04.05.2010, Annahmebeschluss ISBA 16/10/12 vom 07.05.2010.

106 ISBA 16/C/12 vom 07.05.2010.

107 Entwurf in ISBA/16/C/WP. 2 vom 29.11.2009; vgl. a. ISBA/15/LTC/CRP.1 vom 21.01.2009.

108 ISBA/16/C/5 vom 25.02.2010.

zung und wurde auf 2011 vertagt. Die seamounts erfordern als „Oasen der Tiefsee“ besonderen Schutz ihrer ortsspezifischen Lebewesen. Aktive Vulkane werden in jedem Fall geschützt werden. Die offenen Kernfragen betreffen die Größe der Explorationsflächen, die Antragsgebühren. Jedoch geht es hier um relativ kleine Explorationsgebiete von ca. 20 km² Größe.

4. Umweltschutzregeln – Environmental Impacts

Für alle drei Rohstofftypen besteht die berechtigte Sorge, dass der Abbau biologische Ressourcen und Artenvielfalt schädigen könnte, deren Schutz im SRÜ zwar generell gefordert, aber im Detail nicht geregelt ist¹⁰⁹. Alle Tiefseevorkommen sind Teil einzigartiger Lebensgemeinschaften der Tiefsee, deren Rolle für das Leben auf der Erde und das Klima noch an Anfang der Erforschung steht. Deshalb entwickelt die IMB zusätzlich zu den mining codes *Recommendations for the guidance of contractors for the assessment of the possible environmental impacts arising from exploration of polymetallic nodules*¹¹⁰. Der Bericht 2009 des Generalsekretärs der IMB¹¹¹ geht unter den Ziffern 100 bis 105 auf den Schutz der Biodiversität gesondert ein. Auch für die eher konzentriert auftretenden polymetalischen Sulfide an Hydrothermalquellen und Krusten an seamounts steht diese Sorge im Vordergrund der Beratungen. Vorschläge für *preservation reference areas* werden von den Antragstellern erwartet. Die IMB arbeitet selber mit workshops an Umweltmanagementplänen zum Schutz der Biodiversität für die Clarion Clipperton Zone, in der sich die bisherigen Antragsgebiete konzentrieren. Ein Abschluss von Regelwerken in Form von Empfehlungen oder Leitlinien – möglicherweise auch von neuen codes oder Übereinkommen – steht zu erwarten.

Ein interessanter Beitrag kommt von privater industrieller Seite der International Marine Minerals Society IMMS, Honolulu, die einen 15-seitigen *Code for Environmental Management of Marine Mining – Draft Revision of 21. August 2009* mit einer Reihe von Selbstverpflichtungen und best practice Beispielen vorgelegt hat¹¹², der auf der 16. Sitzung der IMB diskutiert wurde¹¹³.

Im Umweltschutz stecken sowohl Konfliktpotenzial als auch Chancen. Einerseits besteht die unabwiesbare und allgemein anerkannte Forderung nach Umweltverträglichkeit und Rücksichtnahme auf Arten- und Klimaschutz. Andererseits sollte dies eine lösbare Herausforderung für Ingenieure sein. Insbesondere bietet sich für die Bergbauunternehmen die Chance deutlich zu machen, dass die marine Rohstoffgewinnung im Gegensatz zum Bergbau an Land mit weniger Landschaftsverbrauch und weniger Energieeinsatz auskommen kann. Vom Landbergbau lernend können Fehler vermieden werden. Eine bessere Ökobilanz kann sich aus der punktuellen und zeitlich begrenzten Inanspruchnahme von Meeresbodenfläche ergeben, wobei der beim Tagebau an Land leider übliche Verlust an Lebensraum durch riesige Gruben, Massentransporte, Abraum, Halden und Umlagerungen sich beim Meeresbergbau günstiger darstellen lässt¹¹⁴. Minimal invasiver Bergbau ist das Ziel („surgical mining“). Dabei stehen auch Haftungsansprüche¹¹⁵ im Hintergrund, die Versicherungskosten nach sich ziehen können. Auch der Energieaufwand ist unter der Voraussetzung der Verfügbarkeit einer ausgereiften Fördertechnik an Bord eines Förderschiffes vergleichsweise bescheiden. Sämtliche Transportaufgaben erfolgen umweltfreundlich auf Schiffen, wobei die Verhüttung in möglichst nahe gelegenen Entwicklungsländern zu denken ist.

5. Mögliche Zukunftsaufgaben für die IMB

Die IMB könnte – da sie etabliert ist und seit Jahren alle erreichbaren Daten über die Meeresböden sammelt und aufbereitet

– neben dem Tiefseebergbau für andere Tiefseeeutzungen eine Rolle spielen. Zwar ist das Tiefseeregime gem. Art. 133 und 136 auf „alle festen, flüssigen oder gasförmigen mineralische Ressourcen *in situ*“ beschränkt. Eine Regelungslücke hinsichtlich biologischer und genetischer Ressourcen des Meeresbodens und der Tiefsee¹¹⁶ hat sich bereits aufgetan. Auch lässt sich die Meinung vertreten, dass Öl- und Gasgewinnung im Tiefseegebiet zusätzlichen Regelungsbedarf auslöst. Bedenkt man, dass es zur militärischen Nutzung der Tiefseebodens einen Vertrag von 1972 über das Verbot der Stationierung von Massenvernichtungswaffen gibt, so bietet es sich an, für die offenen Aspekte der Tiefseeeutzungen, seien es biologische und chemische Ressourcen oder die Erhaltung der Artenvielfalt und der Klimaschutz, neue seerechtliche Regelungen zu entwickeln. In Betracht kommen Änderungen des SRÜ bzw. des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD Convention), alternativ auch ein neues Durchführungsübereinkommen zum SRÜ, das der IMB neue Zuständigkeiten zuordnet.

Sollte es zur Tiefsee-Deponierung von Treibhausgasen im Gebiet der IMB kommen, wird man die Behörde nicht übergehen können, obwohl es für die sogen. Carbon Capture and Storage (CCS)-Verfahren bisher keine konkreten Vorschriften im SRÜ gibt. Weiterhin gibt es Stimmen¹¹⁷, die auch im Interesse der Erhaltung der Artenvielfalt und der Errichtung von Schutzgebieten eine zentrale weltweit zuständige Meeresumweltbehörde fordern. Eine wachsende Bedeutung der IMB ist also durchaus vorstellbar.

Hinweis der Schriftleitung: Der zweite Teil des Beitrags wird im nachfolgenden Heft abgedruckt.

109 Rüdiger Wolfrum in: Handbuch des Seerechts, 2006, 333 ff.

110 ISBA 7/LTC 1/Rev.1. www.isa.org.jm/files/documents/EN/7Sess/LTC/isba_7ltc_1Rev.pdf

111 ISBA/15/A 2 vom 23. 03.2009, Ziff. 100 ff.

112 www.immSoc.org; es handelt sich um die Neufassung eines Vorschlags von 2001, der von einer großen Zahl von Fachleuten (auch aus Deutschland) entwickelt wurde.

113 ISBA 16/LTC/2.

114 Dies ergibt sich u. a. aus den hohen Wertstoffanteilen der marinen Mineralien. So sind z.B. Kupferkonzentration von über 1% bei Manganknollen deutlich höher als 0,5% bei Tagebauen an Land.

115 Vgl. Art. 139 SRÜ, SRÜ Anlage IV Art. 22 sowie Mining Code Polymetallic Nodules, Anlage 4 Section 16 mit Haftungsklausel. Im Übrigen könnte sich das Haftungsproblem an den laufenden Verhandlungen zum Umweltschutzprotokoll der Antarktis orientieren.

116 Diskussionsstand in: Julia Christine Friedland, Der Schutz der biologischen Vielfalt der Tiefseehydrothermalquellen. Nomos Verlag 2007, 273 S. Alexander Proelß, Die Bewirtschaftung der genetischen Ressourcen des Tiefseebodens – Ein neues Seerechtsproblem? NuR 2007, 650-656.

117 Statement Odunton in UN Press release GA/10899 vom 04.12.2009

wird schließlich in Rn. 166 als ungeeignet zur Reduzierung der Mandate auf wenig mehr als 69 Abgeordnete bezeichnet. Da es sich um „mandatsrelevante Wahlfehler“ (LVerfG 1/10, Rn. 172) handelt, ist die Abstinenz des Eingriffs in die derzeitige Besetzung des Landtages nur durch ein Beharren auf Einstimmigkeit erklärlich, wenn auch kaum entschuldbar.

Zu Recht wird das Institut der Wiederholungswahl (§ 47 LWahlG) verworfen. Es passt nicht, wenn die Grundlage weitgehend verfassungswidrig ist. Das Gebot, „unverzüglich“ (LVerfG 1/10, Rn 171, 173, 178) ein verfassungskonformes Landtagswahlrecht zu schaffen, ist konsequent, dafür aber eine Frist bis zum 31. Mai 2011 einzuräumen, ein wenig widersprüchlich. „Unverzüglich“ meint wohl etwas anderes. Zumal das Gericht darauf verweist, dass das Gesetzgebungsverfahren zur Zeit seines Urteils schon vorangeschritten war (Rn. 179). Ein schlechtes Vorbild ist das Urteil zum negativen Stimmgewicht, in dem das Bundesverfassungsgericht dem Bundestag sogar eine Frist von drei Jahren eingeräumt hat.⁴² Es ist aber zugleich ein Beispiel für mangelnde höchstrichterliche Kenntnis parlamentarischer Praxis; der Bundestag hat von diesen drei Jahren weit über zwei Jahre völlig ungerührt verstreichen lassen. Vor allem die vom Landesverfassungsgericht geforderte Neueinteilung der erheblich kleineren Zahl größerer Wahlkreise ist politisch schwierig, weil viele Abgeordnete betroffen sind, die interne Einigung wird aber in solchen Fällen eher durch Zeitdruck als durch Überzeugungsarbeit geleistet.

Völlig unverständlich ist allerdings, dass man bei aller „Unverzüglichkeit“ und trotz der „schwerwiegenden Fehler“ (LVerfG 1/10, Rn 173) für die Neuwahl selbst eine Frist bis zum 30. September 2012 setzt. Sechzehn Monate ein grob verfassungswid-

rig zusammengesetztes Parlament agieren zu lassen, obwohl ein verfassungskonformes Wahlgesetz vorhanden ist, hätte wenigstens einer handfesten Begründung bedurft. Eine solche fehlt. Das Gericht tut so, als würde der Wahlkreisausschuss erst mit der Arbeit beginnen, wenn das neue Wahlgesetz verabschiedet ist (Rn. 180). Die eingangs aufgestellte Vermutung, hier handle es sich um der Einstimmigkeit wegen um einen „politischen“ Gerichtskompromiss, drängt sich bedauerlicher Weise auf.

In der Sache produziert die Entscheidung Unklarheit. Heißt die verfügte „Beschränkung der Legislaturperiode auf den 30. September 2012“ (Rn. 173), dass die Wahl „innerhalb von 70 Tagen vorher“ (Art. 13 Abs. 3 LV) stattfinden muss, oder ist aus der Bezeichnung „als äußerste Frist“ (Rn. 180) zu entnehmen, dass der Landtag auch einen früheren Termin vorsehen kann, ohne an eine Mehrheit von zwei Dritteln (Art. 13 LV) gebunden zu sein? Der Nachsatz, „um den Bestand des auf verfassungswidriger Grundlage gewählten Landtags nicht länger als erforderlich andauern zu lassen“, spricht ebenso für Letzteres – die Beurteilung der Erforderlichkeit wird dem Landtag und damit seiner Mehrheit anheimgestellt – wie die Tatsache, dass Art. 13 LV sich auf Regeln für einen korrekt gewählten Landtag konzentriert.

Versucht man ein Fazit zu ziehen, so liegen zwei Urteile vor, die trotz der Kritik im Einzelnen ein hoch ambitioniertes und fähiges Landesverfassungsgericht zeigen, das in seinen ersten Schritten dem Lande zur Ehre gereicht. Die Dämpfung politischer Vorlieben bleibt freilich auch den Richtern dieses Gerichts aufgegeben.

42 BVerfGE 121, 266, 316.

Renaissance des Meeresbodens

– mineralische Rohstoffe und Seerecht – Teil 2

von Uwe Jenisch*

IV. EU Recht der Mineraliennutzung

1. Rohstoffsicherung und Meeresbergbau als EU Zuständigkeit

Die EU ist geographisch gesehen ein maritimer Kontinent mit 70.000 km Küstenlänge und AWZ Flächen von 3 Mio. km² (ohne Überseegebiete).¹ Marine Rohstoffnutzung in Seegebieten der EU Staaten unterliegt neben dem Seerecht zusätzlich dem Europäischen Recht. Die EU ist 1998 dem SRÜ und dem DÜ beigetreten und hat bei dieser Gelegenheit den Bereich ihrer maritimen Zuständigkeiten bekannt gegeben.² In dieser Liste sind Rohstoffe und Meeresbergbau nicht genannt. Aber es findet sich die Erwähnung, dass die Handelspolitik und Entwicklungshilfe einen Bezug zum Tiefseeteil XI des SRÜ bieten. Daran hat sich seit 1998 nichts geändert, denn auch der EU Vertrag von 2002 enthält in Art. 3 einen Katalog von (zulässigen) Tätigkeiten der Gemeinschaft, ohne Rohstoffe und Meeresbergbau anzusprechen, sowie in Art. 5 das Prinzip der Subsidiarität, d. h. die Gemeinschaft

soll nur agieren, wenn die Ziele nicht zufrieden stellend auf der Ebene der Mitgliedstaaten erledigt werden können. Allenfalls können daher indirekte Regelungsmöglichkeiten in Frage kommen.³ Anknüpfungspunkte sind die Handels- und Wettbewerbspolitik sowie die EU-Zuständigkeit für Umweltpolitik (Art. 3 (1) lit. l und Art. 174 ff), die zu Rechtsakten ermächtigt, auf die noch einzugehen ist.

Auch andere Zuständigkeiten zur Stärkung der Industrie und zur Förderung der Forschung und Technologieentwicklung

* MinRat a. D., Honorarprofessor für Internationales Seerecht, Walther Schücking Institut für Internationales Recht, Univ. Kiel. Der erste Teil des Beitrags ist abgedruckt in NordÖR Heft 10/2010 S. 373.

1 Uwe Jenisch, EU Maritime Transport – Policy, Legislation and Administration. WMU Journal of Maritime Affairs, 2004, no. 1, 67 – 83.

2 Text in LOS Bulletin Nr. 37 (1998), 7 ff.

3 Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, München 2006, 60.

(Art. 3 (1) lit. m und n) sowie die Entwicklungshilfe könnten unterstützend für den Meeresbergbau in Anspruch genommen werden. Die 27 EU Mitgliedsländer divergieren jedoch stark hinsichtlich ihrer maritimen Interessenlage, ihrer Rohstoffbedarfe und Landlagerstätten. Abgesehen von der fehlenden Rechtsgrundlage ist eine Zusammenführung unterschiedlicher nationaler Interessen zum Meeresbergbau nur schwer herstellbar. Aber es bleibt die Rohstoffpolitik als Einstieg in die Problematik.

Ende 2008 erschien eine rohstoffpolitische Mitteilung der EU Kommission⁴ an die Mitgliedstaaten, die im Rat diskutiert und zu einer Rohstoffinitiative weiterentwickelt werden soll. Das Dokument konzentriert sich auf terrestrische nicht-energetische, also mineralische Rohstoffe für Europa. Es arbeitet die Bedarfslage für *high-tech metals* heraus, die für hochwertige Technologien immer wichtiger in zwar relativ kleinen Mengen benötigt werden, für die aber Engpässe drohen. Die maritime Dimension der Rohstoffsicherung ist in der Mitteilung leider weitgehend ausgeblendet mit der Ausnahme einer beiläufigen Erwähnung der Zusammenarbeitsmöglichkeiten mit der IMB, der Bedeutung der Arktischen Region und der Sicherung der Seewege. An anderer Stelle der Mitteilung werden Leitlinien für die Vereinbarkeit von Rohstoffnutzung in NATURA 2000 Gebieten angekündigt.

Die Mitteilung von 2008 wird in zwei Fachgruppen unter bergbaulichen (*exchanging best practices*) bzw. rohstoffpolitischen (*defining critical raw materials*) Fragen vertieft. Außerdem besteht die im Februar 2009 eingerichtete *Raw Materials Supply Group RMSG*, die 2010 einen knappen ersten Bericht über 14 kritische Rohstoffe mit Bestandsaufnahme und Vorschlägen vorgelegt⁵ hat, der in seinen Empfehlungen alle möglichen terrestrischen Aspekte der Rohstoffsicherheit anspricht, aber die marinen Reserven wiederum vollständig ignoriert. Seitens der EU Rohstoffpolitik ist eine Hinwendung zum Meeresboden bisher also unterbleiben aber zukünftig möglich.

Das Desinteresse überrascht, denn die EU Kommission propagiert seit 2006 eine umfassende Europäische Meerespolitik,⁶ die auf Fischerei, Seeverkehr, alternative Energien, Meeresforschung, Raumordnung und viele andere Meeresinteressen zielt. Sie legt einen deutlichen Schwerpunkt auf den Schutz und weniger auf die Nutzung der Meere. Die EU Meerespolitik ist jedoch als dynamischer Prozess angelegt. Sie fordert die Mitgliedstaaten zur Entwicklung nationaler maritimer Politiken auf, führt einen breit angelegten Dialog und vertieft einzelne Meeresinteressen durch separate Mitteilungen. Ein Beispiel ist das Dokument „Die EU und die Arktis“,⁷ das insbesondere auf Klimaschutz, nachhaltige Rohstoffnutzung zur Energiegewinnung und Festlandsockelgrenzen eingeht.

Im Zusammenhang mit der Rohstoffsicherung ist auch die seit 1999 verfolgte Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ESVP ein Ansatzpunkt. Hier ist die Zielsetzung erkennbar, Afrika als Markt und Rohstoffpartner nicht China und den USA allein zu überlassen. Die militärischen Einsätze der EU im Kongo (2003) und am Horn von Afrika (ab 2008) dienen zugleich dem Schutz humanitärer Aufgaben, der Aufrechterhaltung von Stabilität und den Wirtschaftsinteressen Europas. Dies gilt besonders deutlich für den Seeweg Golf von Aden – Suezkanal, wo der gesamte Seeverkehr zwischen Europa und Nahost bzw. Asien, darunter 100 % des Chinahandels und ein großer Teil der Rohölimporte laufen.

Die zukunftsweisende Ausrichtung der EU Meerespolitik könnte, falls der politische Wille besteht, gezielt auf die mineralischen Rohstoffe des Meeresbodens ausgerichtet werden. Zu denken wäre an Europäische Programme zur Rohstoffsuche auf See, an gemeinsame Technologieentwicklung zur Rohstoffsuche

und –gewinnung sowie an Bau und Betrieb eines Arbeitsschiffes für Exploration, für experimentelle Rohstoffförderung und andere Unterwasserarbeiten. Eine solche Arbeitsplattform, für die sich auch der Wissenschaftsrat in Deutschland ausgesprochen hat,⁸ wird für alle zukünftigen Rohstoffvorhaben erforderlich und macht hiesige Firmen kooperationsfähiger.

2. Raumordnung und Rohstoffe in der EU

Die Notwendigkeit der Raumordnung ist auch auf See unbestritten, da Nutzungen an ungeeigneten Standorten konkurrierende andere Nutzungen ebenso wie wertvolle Arten und Habitate schädigen können. Sinn der Raumordnung ist es, Nutzungskonflikte frühzeitig auf Planungsebene mit allen Betroffenen zu analysieren und mit wissenschaftlichen Risikoanalysen aufzuarbeiten. Die Erfahrungen der Offshore-Windindustrie können als Maßstab dienen. Marine Rohstoffnutzung ist Teil der Bewirtschaftung der Seegebiete, für die die EU eine nationale und integrierte Raumordnung anstrebt.⁹ Hierfür fehlen in vielen Mitgliedstaaten (nicht in Deutschland) die zuständigen Behörden wie auch Vorschriften, Standards und Erfahrungen für die Abwägung verschiedener Interessen und Schutzzwänge.

Die EU hat als ersten Schritt eine „roadmap“ zur marinen Raumplanung¹⁰ vorgelegt, um den Mitgliedstaaten die Einführung zu erleichtern. Dieses Papier informiert auch über die Raumordnungsverfahren der EU Staaten, soweit vorhanden. EU Kommissar Joe Borg, damals zuständig für Meeresfragen, deutete am 06.02.2009 in Rostock an, dass die Ostsee in der europäischen Raumplanung ein Pionier sein könne. Mit Regionalkonferenzen ab 2009 arbeitet die EU Kommission mit den betroffenen Meeresnutzern an der Verdichtung der europäischen Raumordnung. Dabei ist unbedingt darauf zu achten, dass der bestehende Inhalt der geltenden seerechtlichen Vorschriften, namentlich das SRÜ, die IMO Gesetzgebung zum Schutz der Schifffahrt und die Regionalabkommen für Nordsee und Ostsee nicht ausgehebelt werden. Probleme wird die europäische Raumordnung dann bekommen, wenn im Einzelfall grenzüberschreitende Abstimmung erforderlich wird, weil dann Zugangsmöglichkeiten zu Häfen wie auch zu marinen Lagerstätten und Fischgründen eine Rolle spielen.

Solange es (noch) keine integrierten EU Raumordnungsverfahren gibt, bleibt es insbesondere bei der:

- Vogelschutz-Richtlinie 2009/147¹¹ und der
- FFH Richtlinie Habitat RL 92/43,¹² die zusammen unter dem Namen „NATURA 2000 Gebiete“ bekannt sind, sowie der
- UVP Richtlinien 2001/42,¹³ 97/11¹⁴ und 85/337.¹⁵

4 Communication: The raw material initiative – meeting our needs for growth and jobs in Europe. COM (2008)699 final vom 04.11.2008.

5 Memo/10/263 vom 17. 06. 2010.

6 Grünbuch „Towards a Future maritime Policy for the Union: A European Vision for the Oceans and Seas“, Juni 2006 sowie Blaubuch „An Integrated Maritime Policy for the EU“ vom 10.10.2007.

7 KOM(2008)763 endg. vom 20.11.2008.

8 www.wissenschaftsrat.de/texte/9204-09.pdf

9 z. B. in der Meeresstrategie Richtlinie, EU ABl. L. 164/19 vom 25.06.2008.

10 Mitteilung der Kommission: Fahrplan für eine maritime Raumordnung – Ausarbeitung gemeinsamer Grundsätze, KOM(2008)791 vom 25.11.2008.

11 Neufassung EU ABl. L.20 vom 26.01.2010.

12 EU ABl. L.206 vom 22.07.1992.

13 RL über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, EU ABl. L.197/30.

14 EU ABl. L.73 vom 14.03.1997.

15 EU ABl. L.175/40 vom 05.07.1985.

Wie viele EU Staaten ist auch Deutschland bei der Ausweisung von Vogel- und Habitat-Schutzgebieten in Verzug geraten, sodass daraus ein zusätzlicher Unsicherheitsfaktor für Rohstoffnutzungen erwächst, indem die (noch) ausstehende Ausweisung von Schutzgebieten potenzielle Rohstoffgebiete behindert. Zwar ist Rohstoffnutzung in NATURA 2000 Gebieten nicht grundsätzlich unzulässig, solange der Schutzzweck erreicht wird. Leitlinien für die Klärung der Vereinbarkeit auf der Basis von *best practices* sind 2009 in Arbeit. In jedem Falle erfordern Rohstoffprojekte innerhalb NATURA 2000 Gebieten eine besondere Prüfung.

Schließlich kann die EU über das Fischereirecht, für das sie die ausschließliche Zuständigkeit hat, Schutzmaßnahmen für den Meeresboden erlassen. Davon hat sie punktuell Gebrauch gemacht in Gestalt der Verordnung 734/2008¹⁶ zum Schutz verletzlich mariner Ökosysteme auf Hoher See vor der Bodenfischerei. Die Richtlinie stellt einzelne Tiefseeriffe, seamounts, Hydrothermalquellen und Kaltwasserkorallen im Nordatlantik unter Schutz.

V. Deutsches Recht für marine Rohstoffnutzung

1. Bergbaurecht auf See

Die Rohstoffgewinnung für Mineralien einschl. Steine, Erden, Kies und Sand richtet sich im deutschen Seebereich nach dem Bundesberggesetz BBergG,¹⁷ das sich gem. Art. 2 (3) auf Tätigkeiten in allen Küstengewässern und im Festlandsockel erstreckt, dessen Grenzen mit der deutschen AWZ identisch sind. Die „Rohstoffsicherungsklausel“ des § 48 BBergG betont die Bedeutung der Rohstoffversorgung für das Gemeinwohl und hebt den Bergbau traditionell aus anderen Nutzungen heraus, wenngleich diese Klausel politisch heute umstritten ist. Anders als bei Windenergieanlagen bleibt bei der Rohstoffgewinnung die Seeanlagenverordnung¹⁸ außer Betracht. Zuständig für Rohstoffvorhaben in der Nordsee ist seit 01.01.2006 das Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie LBEG in Hannover (ehemals Oberbergamt Clausthal-Zellerfeld), für die Ostsee das Bergamt Stralsund.

Die marinen Rohstoffe unterliegen dem zweistufigen Betriebsplanverfahren des deutschen Bergrechtes, das zwischen Erlaubnis für die Aufsuchung und Bewilligung für die Gewinnung unterscheidet und dem Umweltschutzgedanken seit jeher verpflichtet ist. Die Versagung von Erlaubnis oder Bewilligung richtet sich nach den § 11 und 12. Seespezifische Versagungsgründe finden sich in § 49 und 55, falls Schifffahrtsanlagen, die Fischerei, die Erhaltung der Pflanzen und Tierwelt oder Kabel und Rohrleitungen „unangemessen beeinträchtigt“ werden. Für alle Anlagen besteht nach § 55 (2) eine Rückbauverpflichtung. Die Bergbehörde beteiligt Wasser- und Naturschutzbehörden, Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie BSH sowie betroffene Bundes- und Länderministerien. Rohrleitungen am Festlandsockel sowie Unterwasserkabel im Rahmen des Bergbaus¹⁹ bedürfen nach § 133 BBergG einer zweifachen Genehmigung durch die Bergverwaltung aus bergbaulicher Sicht sowie durch das BSH hinsichtlich der Ordnung und Nutzung der Gewässer.

Alle Genehmigungstatbestände dürfen nur aus Gründen des Gemeinwohls versagt werden, sind also gebundene Verwaltungsakte. Allerdings gibt es den Versagungsgrund des „überwiegenden öffentlichen Interesses“ gem. § 11 Nr. 10 BBergG, worunter auch erhebliche, das gesamte Antragsfeld betreffende Belange des Naturschutzes, der Raumordnung oder des Verkehrs fallen können.²⁰

Die europarechtlich verbindlich eingeführte UVP ist 1990 in § 52 Abs. 2 a-c, 57a und 57b BBergG in der Weise übernommen

worden, dass für umweltrelevante Vorhaben ein obligatorischer (längerfristiger) Rahmenbetriebsplan in Form eines Planfeststellungsverfahrens mit integrierter UVP durchzuführen ist. Welche Vorhaben UVP-pflichtig sind, ergibt sich aus der „Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UNP-V Bergbau)“ des BMWi²¹ mit Schwellenwerten für Senkungstiefen und Flächenbedarf.

Viele Kriterien, Standards und Rechtsbegriffe des Betriebsplanverfahrens sind teilweise unbestimmt und bedürfen der Präzisierung für die Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren. An dieser Stelle kommt der Föderalismus zum Tragen, denn die Seegewässer unterstehen hinsichtlich des 12 Sm breiten Küstenmeeres den Ländern und sind Teil ihres Staatsgebietes. Der Festlandsockel, der rechtlich an der 12 Sm Grenze beginnt und bis zur Außengrenze der deutschen AWZ reicht, untersteht dem Bund als „Funktionszone“ und ist nicht Teil des Staatsgebietes. Deshalb gilt gem. § 68 BBergG eine nach Schutzgütern zwischen Bund und Ländern aufgeteilte Verordnungskompetenz. Der Bund hat für seinen Bereich die Festlandsockel-Bergverordnung²² erlassen, in der das gesamte Ausführungsrecht z. B. für Arbeitsschutz, Gefahrenabwehr, Plattformbetrieb und Maßnahmen zum Schutz des Meeres usw. geregelt ist. In FFH- und Vogelschutzgebieten des Festlandsockels kann die Rohstoffgewinnung nur nach Maßgabe des § 38 (1) Nr. 5 BNatSchG beschränkt werden (vgl. unten).

Für das bis zu 12 Sm breite Küstenmeer gilt neben dem BBergG das jeweilige Landesrecht mit der Folge, dass es häufig zu Konflikten kommt, wenn Bergbauvorhaben auf die

Schutzbestimmungen der Länder zu Wattenmeer, Naturschutz, Immissionsschutz, Wasserrecht, Baurecht, Deichrecht und Raumordnung bzw. Landesplanung stoßen. Soweit ein planfeststellungsbedürftiges Vorhaben im Sinne des Bergrechtes vorliegt, werden die normativen Anforderungen der anderen Vorschriften durch die Konzentrationswirkung erfasst. Bei Raumbedeutsamkeit im Küstenmeer ist vorab ein Raumordnungsverfahren²³ durchzuführen.

Eine Sonderregelung erfordert der Tiefseebergbau deutscher Unternehmen unter der Regie der IMB außerhalb des Geltungsbereichs des BBergG. Hiesige Firmen und Antragsteller müssen sich für Vorhaben in dem internationalen Gebiet zunächst nach dem deutschen Meeresbodenbergbau-Gesetz (MBergG)²⁴ richten, das die Registrierung, Befürwortung und Aufsicht durch das niedersächsische Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie LBEG unter Mitwirkung von BSH und UBA regelt. Die ergänzende „Meeresbodenbergbau-Verordnung über Bestimmungen über die Prospektion und Erforschung polymetallischer Knollen im Gebiet“²⁵ (MBergG-VO) bringt die deutsche Übersetzung und

16 Regulation (Verordnung) 734/2008 on the protection of vulnerable marine ecosystems in the high seas from the adverse impacts of bottom fishing gears, EU ABl. L 201/8 vom 30.07.2008.

17 BGBl. 1980 I, 1310.

18 Seeanlagenverordnung vom 23.01.1997, BGBl. 1997 I, 57, zuletzt geändert BGBl. 2009 I, 2542.

19 Für Kabel von Windanlagen gilt zusätzlich das Genehmigungsverfahren nach der Seeanlagen-Verordnung.

20 Hierzu ausführlich: *Detlef Czybulka/Katrin Stredak*, Rechtsfragen der marinen Kies- und Sandgewinnung in Nord- und Ostsee – Zulassungserfordernisse und Umweltauswirkungen. Baden-Baden 2008, 47 ff, enthält u. a. Karten der deutschen Bergbauberechtigungen in Nordsee und Ostsee.

21 UVP-V Bergbau vom 13.07.1990, BGBl. 1990 I, 1420, zuletzt geändert durch BGBl. 2006 I, 2819.

22 FlsBergV vom 31.03.1989; BGBl. 1989 I, 554.

23 Z. B. in Schleswig-Holstein gem. § 14 Landesplanungsg.

24 MBergG vom 06.06.1995 (geändert am 25.11.2003), BGBl. 1995 I, 778, 782-785.

25 MBergG-VO vom 09.12.2003, BGBl. 2003 II, 1674-1717.

Inkraftsetzung des „mining codes“ für Manganknollen. Sie wird ergänzt durch „Standardbestimmungen für den Erforschungsvertrag“ mit inhaltlichen Vorgaben für die Tätigkeit.

6.1 Raumordnung und Naturschutz auf See

In der deutschen AWZ und im Küstenmeer gewinnt die Raumordnung über die bergbaulichen Regelungen hinaus wachsende Bedeutung. Das (alte) Bundesraumordnungsgesetz ROG von 1997²⁶ sagt in § 2 Abs.2 Nr. 9 S. 3, dass „für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von ...Rohstoffen die räumlichen Voraussetzungen zu schaffen“ sind und schreibt in § 18 a die Raumplanung für die AWZ vor. Das ROG ist zum 30.12.2008 neu gefasst²⁷ worden. Rechtsgrundlage für Raumordnung in der AWZ ist nun der § 17 in Verbindung mit § 29. Zuständig sind das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung BMVBS und das nachgeordnete Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie BSH in Hamburg.

Der Bund hat die Einzelheiten in der VO über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee (AWZ Nordsee-ROV) geregelt. Kurz darauf folgte eine entsprechende AWZ Ostsee ROV, jeweils mit einem Text- und Kartenteil.²⁸ Rohstoffnutzungsgebiete und Rohrleitungen sind kartenmäßig ausführlich dargestellt. Wichtige Leitlinien für alle Nutzungen sind die „Stärkung“ des Schiffsverkehrs und der Wirtschaftskraft, die „Förderung“ der Windkraft, sparsame Flächeninanspruchnahme und Sicherung natürlicher Lebensgrundlagen. Schifffahrt,²⁹ Rohrleitungen und Kabel³⁰ sowie Windenergie³¹ sind durch „Vorranggebiete“ abgesichert, in denen andere Nutzungen unzulässig sind, sofern sie mit den vorrangigen unvereinbar sind.

Die vorhandenen Sand- und Kiesabbaugebiete sind in ihrer bisherigen Konfiguration übernommen worden, ohne Vorranggebiete zu sein. Somit bilden die Vorranggebiete für Schifffahrtsrouten und Windparks sowie die Trassen der Kabel und Rohrleitungen mit ihren Sicherheitsabständen das Grundgerüst der Raumordnung im Seebereich. Die laufende Anhörung lässt erkennen, dass die Schifffahrtswege – nicht zuletzt wegen Sicherheitsabständen – zusätzlichen Raumbedarf erfordern für neue Verkehrstrennungsgebiete sowie für die gesamte Kadet-Rinne. Die BGR unterstützt die Meinungsbildung u. a. durch das Gemeinschaftsprojekt mit BSH und LBEG „Geopotenzial Deutsche Nordsee“ (GPDN).³²

Die Abstimmung mit den Küstenländern, die für Raumordnung der 12 Sm Küstenmeere zuständig sind, ist sichergestellt. Die Länder haben Landesplanungs- oder Raumordnungsgesetze und Landesraumordnungsberichte vorgelegt,³³ die das Grundmuster der Raumordnung des Bundes aufgreifen und erstmalig eine umfassende Betrachtung der Meeresnutzungen einschließlich der Nutzungskonflikte untereinander bieten. Allerdings sind die Planungen der Länder noch nicht überall abgeschlossen.³⁴ Jedenfalls stellen die Raumordnungsverfahren keine Voraussetzung für das bergbauliche Betriebsplanverfahren dar. Raumordnerische Belange werden gleichwohl bei der Zulassung von Betriebsplänen nach § 55 BBergG eine wachsende Rolle spielen.

6.3 Sand- und Kiesgewinnung

Die marine Sand- und Kiesgewinnung spielt in Deutschland – anders als in benachbarten Staaten – keine große Rolle, kann aber im Zeichen des Klimawandels für Deichbau und Küstenschutz noch sehr wichtig werden. Das Recht der Gewinnung richtet sich wie für andere Rohstoffe grundsätzlich nach dem BBergG. Für Vorhaben größer als 10 ha. ist die Rahmenbetriebsplanfeststellung durch die Bergbehörde gem. § 52 ff erforderlich.

Handelt es sich um ein Vorhaben am Festlandssockel, ist zusätzlich die Festlandssockelbergverordnung (FlsBergV) zu beachten mit ihren ökologischen Anforderungen nach den §§ 26 (Beschäftigte und Dritte müssen erforderliche Sorgfalt zum Meeresschutz anwenden) bis 34 (Schutz von Tonen, Einhaltung von Neigungswinkeln bei der Gewinnung). Daneben können für die Sand- und Kiesgewinnung weitere Zulassungen z. B. nach dem Bundesnaturschutzgesetz erforderlich werden. Die Seeanlagenverordnung findet jedenfalls keine Anwendung, da das Bergwesen ausschließlich in den Anwendungsbereich des BBergG fällt.³⁵

Das Bundesnaturschutzgesetz BNatSchG von 2002³⁶ verdient in diesem Zusammenhang nähere Betrachtung. Es dürfte mit seinen vielfältigen Schutzziele nicht in vollem Umfang für AWZ und Festlandssockel gelten.³⁷ Jedoch enthält das Gesetz neuerdings in Art. 38 in Verbindung mit Art. 33 ff eine Vorschrift über Meeresschutzgebiete mit der Möglichkeit von Nutzungsbeschränkungen in der AWZ, für deren Ausweisung das Bundesamt für Naturschutz (BfN) in Bonn zuständig ist.³⁸ Nach Art. 38 (1) Nr. 5 sind Beschränkungen bei der Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen „nur nach § 34“ möglich, was so zu verstehen ist, dass § 33 mit der Ermächtigung zu zusätzlichen Schutzvorschriften hier nicht zur Anwendung kommt. Außerdem sind nach § 38 (1) Schutzgebiete nur im Rahmen der Vorgaben des SRÜ zulässig. Damit bleibt die Sand- und Kiesgewinnung selbst in AWZ- Schutzgebieten zulässig. Die praktische Bedeutung des § 38 liegt darin, dass hier eine nationale Rechtsgrundlage für EU-rechtliche Vogelschutz- und FFH Gebiete und für deren Verträglichkeitsprüfung (z. B. § 6 FFH-RL) geschaffen ist. Eine Untersagung von Sand- und Kiesgewinnung ist im Einzelfall möglich, wenn die Verträglichkeitsprüfung zum Ergebnis kommt, dass das Vorhaben nach § 34 BNatSchG unzulässig ist. Die Bundesregierung hat der EU bisher 10 Meeresschutzgebiete (2 Vogelschutzgebiete und 8 FFH-Gebiete) gemeldet.

Im Küstenmeer gelten für die Sand- und Kiesgewinnung sowohl das BNatSchG als auch landesrechtliche Bestimmungen des Naturschutzes. Sie lassen Sand- und Kiesnutzungen grundsätzlich zu, soweit dauernde Schäden des Naturhaushalts und Zerstörungen wertvoller Landschaftsteile vermieden werden.³⁹

VI. Ergebnisse

Die mineralischen Ressourcen des Meeresbodens bieten in ihrer Vielfalt und ihrer teilweise hohen Konzentration eine wertvolle Ergänzung zu den terrestrischen Rohstoffen, um die ein

26 ROG BGBl. 1997 I, 2081, 2102.

27 ROG Neufassung von 2008, BGBl. 2008 I, 2986.

28 AWZ Nordsee ROV vom 21.09.2009, BGBl. 2009 I, 3107, AWZ Ostsee ROV vom 10.12.2009, BGBl. I, 2009, 2861, jeweils mit Text, Karten und ca. 1000-seitiger begleitender Umweltbericht des BSH; www.bsh.de.

29 Verkehrstrennungsgebiete mit seitlichen Sicherheitsabständen für die Hauptverkehrswege.

30 seitliche Sicherheitsabstände und Zielkorridore für Landanschlüsse.

31 2010 sind in deutschen Meereszonen 25 Windparks mit bis zu 1800 Windenergieanlagen genehmigt.

32 www.geopotenzial-nordsee.de

33 Schleswig-Holstein: Raumordnungsbericht Küste und Meer 2005; Bezirksregierung Weser-Ems, Bericht 2004.

34 Sachstand mit weiteren Nachweisen bei Czybulka/Strelak, aaO. S. 124 ff sowie David Wille, Raumplanung in der Küsten- und Meeresregion (Umweltrechtliche Studien Bd. 39), Baden-Baden 2009, 313 S.

35 § 2 (1) Nr. 3 BBergG; § 1 Nr. 10 a Seeaufgabengesetz.

36 BGBl. 2002 I, 1193, zuletzt geändert BGBl. 2008 I, 2986.

37 eine generelle seewärtige Erstreckung ist möglicherweise von dem zukünftigen Umweltgesetzbuch zu erwarten, dass Anfang 2009 von der Bundesregierung zurückgestellt wurde.

38 Hierzu insgesamt Czybulka/Strelak, aaO. 84ff.

39 Landesrechtliche Einzelheiten bei Czybulka/Strelak, aaO, 95ff.

internationaler Wettlauf unter den Staaten zur Sicherung der eigenen Versorgung eingesetzt hat. Die Ausbeutung des enormen und ständig wachsenden Rohstoffpotenzials der Meere wird nicht nur von Politik, Spekulationsgeschäften, Preisen, Märkten und Technologien, sondern ganz entscheidend vom Seerecht bestimmt. Das UN Seerechtsübereinkommen SRÜ von 1982, in Kraft seit 1994, bringt nach dem Kolonialzeitalter eine bedeutende Umverteilung der Ressourcen: Erstens erhalten die Küstenstaaten und alle Inseln breite hoheitliche Ausschließliche Wirtschaftszonen (AWZ) zur ausschließlichen eigenen Ausbeutung. Zweitens verwaltet die Internationale Meeresbodenbehörde IMB in ausschließlicher Zuständigkeit den Bergbau im „freien“ Gebiet der Tiefsee. Die Tiefsee steht allen Staaten offen, die die Zugangsbedingungen erfüllen. Die Bedeutung des weltweiten Seerechtsregimes ergibt sich daraus, dass es im Verhandlungswege auf friedliche Art zustande kam und über die 160 Vertragsstaaten hinaus von keinem Staat der Erde ernsthaft in Frage gestellt wird. Sobald die USA dem SRÜ beitreten, ist mit zusätzlichen Impulsen zu rechnen.

Mit der Einrichtung der 200 Sm breiten AWZ ist ein Großteil der heute zugänglichen marinen Rohstoffvorräte unter die Zuständigkeit der jeweiligen Küstenstaaten gefallen und damit nationalisiert. Die derzeit so wichtigen Energieträger Öl und Gas und die Masse der Methanhydrate sind in küstenstaatlicher Hoheit. Zugangsrechte zu Rohstoffen im Bereich der „äußeren Festlandsockel“, d. h. der Festlandsockelformationen seewärts der 200 Sm Grenzen, darunter auch Teile der Polargebiete, sind noch nicht endgültig verteilt. Hier laufen nach Art. 76 SRÜ die Antragsverfahren in der Festlandsockelgrenzkommision in New York. Es ist absehbar, dass die Festlandsockelausweitung die Geographie der Erde und damit den Zugang zu Rohstoffen nochmals zugunsten der Küstenstaaten und damit zum Nachteil der IMB bzw. der Staatengemeinschaft verändern wird. Exzessive Ansprüche sind in jedem Fall zu bekämpfen.

Damit richtet sich die Mineraliengewinnung in AWZ und Festlandsockel ganz überwiegend nach den innerstaatlichen Zugangsbedingungen der jeweiligen Staaten. Die Küstenstaaten sind in der Lizenzvergabe an Unternehmen frei, nicht aber in umweltschutzrechtlicher Hinsicht. Sie sind durch das SRÜ zur Beachtung des gesamten Umweltschutzkapitels des SRÜ (Art. 192 – 237) verpflichtet.⁴⁰ Eine wichtige Vorschrift in diesem Zusammenhang ist Art. 208 Abs. 3,⁴¹ der nationale Umweltvorschriften in ihrer Wirkung an die internationalen Regeln, Normen und empfohlenen Gebräuche und Verfahren koppelt. Auch ist zu erwarten, dass viele Staaten, die über keine Bergbauverwaltungen verfügen, die Bergbauregeln (*mining codes*), die die IMB derzeit entwickelt, ganz oder teilweise übernehmen. Ebenso wird die IMB abgabenrechtliche Vorbilder für nationale Festlandsockelregeln entfalten, sobald sie Details für Ausgleichszahlungen nach Art. 82 festlegt.

Man hat es also zunächst mit der mehr oder weniger klaren Gesetzgebung und den Zuständigkeiten des Küstenstaates zu tun. Jeder Küstenstaat wird danach trachten, eigene Firmen und Nutzer zu bevorzugen, aber er wird im Einzelfall Bewerber aus Drittstaaten dann nicht abweisen, wenn er deren Knowhow oder Finanzmittel braucht. In diesen Fällen genügt ein Vertrag mit dem Küstenstaat. Die IMB wird nicht beteiligt. Insbesondere ist die bei der IMB erforderliche befürwortende Erklärung des „sponsoring state“ entbehrlich, wenn auf nationalisiertem Festlandsockel gearbeitet werden soll. Wer wie Deutschland über keine nennenswerten Rohstoffquellen verfügt, kann mit kooperationswilligen rohstoffreichen Küstenstaaten zusammen arbeiten, die auf Dienstleistungen und/oder Technologieimport angewiesen sind. Die Instrumente dafür sind u. a. der Erwerb von Lizenzen, Firmenbeteiligungen oder joint ventures. Denkbar ist auch ein gemeinsames Vorgehen auf Drittmärkten. Ob sich jedoch die bilaterale Zusammenarbeit mit einem Küstenstaat

„einfacher“ als mit der „bürokratischen“ IMB erreichen lässt, ist in jedem Einzelfall abzuwägen.

Die zu erwartenden sehr hohen Umweltschutzanforderungen für alle Formen des Meeresbergbaus sind eine durchaus lösbare Herausforderung für Ingenieure und Gesetzgeber. Rohstoffe am Meeresboden können bei Einsatz fortschrittlicher Technik in der Ökobilanz möglicherweise günstiger arbeiten als viele Landlagerstätten, da Flächenverbrauch, Massenbewegungen, logistischer Aufwand und Energieeinsatz geringer sind. Zur Akzeptanz gehört, dass wertvolle Lebensgemeinschaften z. B. an aktiven Thermalquellen, an seamounts und für Korallenriffe durch eine wachsende Zahl von Meeresschutzgebieten in hoheitlichen und internationalen Meereszonen errichtet werden.

Das gesamte Bergbauregime einschl. Sekundärrecht der IMB ist durch das Durchführungsübereinkommen von 1994 in marktwirtschaftlichem Sinne bereinigt und von unzumutbaren planwirtschaftlichen Elementen entlastet. Die mit 40 Mitarbeitern relativ bescheiden ausgestattete IMB steht am Anfang ihrer Entfaltung. Bisher gibt es acht Explorationsverträge mit Staaten bzw. Firmen, aber noch keine Abbauverträge. Viele Rahmenbedingungen, darunter die sektoralen mining codes für einzelne Rohstofftypen und das Umweltschutzrecht für den kommenden Tiefseebergbau sind in Arbeit. Aus der Zweckbindung des gemeinsamen Erbes ergeben sich für alle Antragsteller gewisse Belastungen (Gebühren, Trainingsprogramme, Vorleistungen für Erkundung), die denen der bilateralen Zusammenarbeit ähnlich und damit zumutbar sind.

Mit Vorsicht darf man feststellen, dass die IMB im begonnenen Jahrhundert der Meere eine Zukunft haben könnte. Die hoheitsfreie Tiefsee ist eine Herausforderung für Wissenschaft und Technik und wird noch Überraschungen liefern. Für die Rohstoffversorgung der Erde hat die IMB zentrale Bedeutung allein dadurch, dass sie für zwei Drittel aller Meeresböden zuständig ist und diesen Raum gegen exzessive Festlandsockelanprüche verteidigen sollte. Überdies setzt sie mit den mining codes modellhaftes Recht auch für die nationalen Meereszonen. Rechtsstreitigkeiten zum Meeresbergbau sind obligatorisch vor dem Internationalen Seegerichtshof auszutragen. Somit kann die IMB in einer globalisierten Weltwirtschaft das Modell einer Nutzungsordnung auch für andere Bereiche bieten, wie z. B. die geplante CCS Technik oder spätere Nutzungen der Antarktis, des Mondes oder im Weltraum.

Über das fortschreitend verdichtete europäische Umweltrecht und die EU Meerespolitik sind Ansätze für eine gemeinschaftliche Rohstoffpolitik der EU erkennbar. EU Programme oder Hilfen zur Technologieentwicklung sowie ggf. zum Bau und Betrieb eines Explorations- oder Förderschiffes könnten nächste Schritte sein.

In der beengten deutschen AWZ und im hiesigen Küstenmeer ist die Rohstoffgewinnung aufgrund der unterschiedlichen Rechtsregime (Internationales Seerecht, Helsinki-Übereinkommen für die Ostsee, OSPAR Übereinkommen für die Nordsee, EU-Recht mit der FFH- und der UVP Richtlinie, nationales Bergbaurecht) unübersichtlich und wird zunehmend durch nationales Planungs- und Umweltrecht überlagert. Die Sand- und Kiesgewinnung bleibt in den engen deutschen Gewässern nicht zuletzt für Küstenschutz und Deichbau wichtig. Im Übrigen muss Deutschland über das internationale Seerecht und das EU Recht seine Chancen in der Zusammenarbeit mit Partnerländern und mit der Internationalen Meeresbodenbehörde suchen.

Hinweis der Schriftleitung: Der erste Teil des Beitrags ist abgedruckt in NordÖR Heft 10/2010 S. 373.

⁴⁰ Internationales Handelsrecht und EU-Recht kann eine Rolle spielen.

⁴¹ Siehe auch Art. 214 für die Durchsetzung von Umweltvorschriften.