

# Die Fischerei auf Hoher See

*Rüdiger Wolfrum \*)*

## *1. Problemlage – die Verteilung und der Schutz von Fischbeständen*

Die Fischreichtümer der See sind unerschöpflich, auf diese Prämisse stützte vor nahezu 370 Jahren Hugo Grotius seine Forderung nach der Freiheit des Fischfangs. Inhalt dieses Freiheitsrechts war es seiner Meinung nach, daß die Fischerei auf See den Bürgern aller Staaten offen stehe und es vor allem keinem Staat gestattet sei, die Fischerei in bestimmten Seegebieten seinen Staatsangehörigen vorzubehalten bzw. fremde Fischer mit Abgaben zu belegen<sup>1)</sup>. Obwohl bereits früh erkannt wurde, daß die der Grotius' Forderung zu Grunde gelegte Prämisse nicht zutraf, hat das Prinzip der Freiheit des Fischfangs auf Hoher See doch seinen Niederschlag in Art. 2 des Genfer Übereinkommens über die Hohe See<sup>2)</sup> sowie in Art. 1 des Genfer Übereinkommens über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See gefunden<sup>3)</sup>. Dabei enthält das Prinzip der Freiheit des Fischfangs zwei Elemente, die die Verteilung der Fischreichtümer unmittelbar mit bestimmen, nämlich das des freien und gleichen Zugangs aller zu den

\*) Dr. iur., wissenschaftlicher Assistent am Institut für Öffentliches Recht der Universität Bonn. August 1977 – Juli 1978 Stipendiat der Deutschen Forschungsgemeinschaft und Research Associate des Center for Oceans Law and Policy der Universität von Virginia, Charlottesville.

<sup>1)</sup> Hugo Grotius, *Mare Liberum sive de Jure quod Batavis competit ad Indicana Commercio* Dissertatio, erstmals 1609 anonym veröffentlicht. Obwohl sich die Schrift gegen die Behinderung der holländischen Schifffahrt und des Handels mit Indien durch Portugal wendet, beschäftigt sie sich auch mit dem Fischfang und stellt diesen auf eine Stufe mit der Schifffahrt. Erstaunlich ist dabei, daß die Behinderungen des Fischfanges weit schärfer verurteilt werden als die Versuche, die Schifffahrt nach Indien zu unterbinden. So wird der Versuch, Abgaben von fremden Fischern zu verlangen, als barbarisch und unmenschlich bezeichnet « . . . in hac summe barbarum est, atque inhumanum . . . » (Kap. V).

<sup>2)</sup> BGBl. 1972 II, S. 1091; UNTS Bd. 450, S. 82.

<sup>3)</sup> UNTS Bd. 559, S. 285 (im folgenden: Genfer Fischereikonvention).

Fischgründen sowie, daß die Teilhabe an den Fischreichtümern der See die aktive Beteiligung an dem Fischfang selbst voraussetzt. Insofern ist nach dem klassischen Konzept des Prinzips von der Freiheit des Fischfangs eine mittelbare Nutzung dieser Quelle z. B. über die Vergabe von Lizenzen ausgeschlossen.

Daß dem Prinzip des freien Zugangs zu den Fischbeständen ein bestimmter Verteilungseffekt innewohnt, ist in der Vergangenheit, vor allem aber auf der 1. und 2. Seerechtskonferenz nicht immer hinreichend berücksichtigt worden, was mit ein Grund dafür sein mag, daß der Genfer Fischereikonvention heute eine nur sehr begrenzte praktische Bedeutung zukommt. Es begünstigt die wirtschaftlich und technisch effizient arbeitenden Fischereiflotten gegenüber weniger modern ausgerüsteten Einheiten<sup>4)</sup> sowie die mobilen Fernfangflotten, die nach Zerstörung eines geographisch begrenzten Bestandes andere Fischgründe aufsuchen können gegenüber den an bestimmte Regionen gebundenen Küstenfangflotten<sup>5)</sup>.

Als Folge der 3. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen und im Vorgriff auf sie scheint sich jetzt eine Umverteilung hinsichtlich der Teilhabe an den Fischressourcen der See anzubahnen. Der Informal Composite Negotiating Text (ICNT)<sup>6)</sup> unterstellt die Fischerei einer Reihe von Regelungen, wobei den Küstenstaaten durch die Errichtung einer exklusiven Wirtschaftszone im wesentlichen die Sorge für die Fischbestände und das Recht zu deren Ausbeutung bis zu einer Entfernung von 200 sm von einer Basislinie parallel zur Küste eingeräumt wird<sup>7)</sup>.

Eine Umverteilung der Fischreichtümer der See sollte aber nicht der alleinige Gegenstand der Bemühungen der 3. Seerechtskonferenz

---

4) Z. B. standen 1972 15.288 Fernfangschiffen aus Industriestaaten nur 1.071 aus Entwicklungsländern gegenüber, vgl. dazu die Angaben bei J. A. Gulland, *World Fisheries and Fish Stocks, Marine Policy*, Bd. 1 (1977), S. 179 (185). 1975 betrug der Fang durch Industriestaaten 26.938.570 t, durch die Staaten des Ostblocks 20.175.889 t und durch Entwicklungsländer 21.617.284 t (davon entfielen allein auf Peru, das insoweit eine Sonderstellung einnimmt, 3.447.485 t).

5) Albert W. Koers, *Fishery Proposals in the United Nations Seabed Committee: An Evaluation*, *Journal of Maritime Law and Commerce*, Bd. 5 (1973/74), S. 183 (187).

6) Siehe Jaenicke, oben S. 438 ff.

7) Vgl. Teil V insbes. Art. 62–68. Die küstenstaatlichen Befugnisse im Rahmen der Wirtschaftszone sind nicht Gegenstand dieser Ausführungen. Auf Art. 64 (*highly migratory species*), Art. 65 (*marine mammals*), Art. 66 (*anadromous stocks*) und Art. 67 (*cata-dromous species*) soll allerdings insoweit eingegangen werden, als sie auch für die Fischerei auf Hoher See von Bedeutung sind.

um die Fischerei sein. Der derzeitige Zustand der Weltfischbestände erfordert nämlich dringend für einige Bereiche intensive Erhaltungsmaßnahmen. Nach den derzeitigen Erkenntnissen scheint festzustehen, daß zumindest einige Fischbestände bis an die Grenzen ihrer Belastbarkeit genutzt werden oder diese Grenzen bereits seit geraumer Zeit erheblich überschritten wurden. Die Weltfischfangergebnisse, die bis 1971 noch explosionsartig gestiegen sind, stagnieren seither<sup>8)</sup>. Die Erträge einiger stark genutzter Bestände sind sogar deutlich rückläufig<sup>9)</sup>. Aber auch soweit die Notwendigkeit von Erhaltungsmaßnahmen anerkannt wird, besteht doch nicht stets Einigkeit darüber, welchem Ziel derartige Maßnahmen zu dienen haben<sup>10)</sup>.

Am weitesten verbreitet ist auch heute noch die Forderung, daß jede derartige Maßnahme der Erhaltung oder Herbeiführung des *maximum sustainable yield* zu dienen habe<sup>11)</sup>. Diese Zielsetzung beruht auf folgender stark vereinfachender Überlegung. In einem Fischbestand, der nicht befischt wird, bildet sich auf der Basis der zur Verfügung stehenden Futtermenge ein natürliches Gleichgewicht zwischen dem Wachstum der einzelnen Fische sowie der Erzeugung von jungen Tieren auf der einen Seite und dem normalen Absterben auf der anderen Seite. Wird dieser Bestand befischt, so wird sowohl der Gesamtbestand etwas verringert wie auch die Sterbequote herabgesetzt, während, bedingt durch die Verringerung des Bestandes bei gleichbleibend zur Verfügung stehen-

---

<sup>8)</sup> Weltfangmenge 1955: 27,94 Mio. t; 1971: 70,89 Mio. t; 1975: 69,73 Mio. t. Quelle: Yearbook of Fishery Statistics, Bd. 5 (1954/55), Bd. 40 (1975).

<sup>9)</sup> Dies gilt beispielsweise für den atlantischen Hering, dessen Fangergebnisse von 2,3 Mio. t im Jahre 1971 auf 1,5 Mio. t im Jahre 1975 zurückgegangen sind. Noch drastischer ist die Verringerung der Fangmenge der im wesentlichen von Peru genutzten Anchovis. Betrug die Anlandungen Perus 1971 noch 10,5 Mio. t, so waren sie 1975 bereits auf 3,4 Mio. t gesunken. Ob dieser Rückgang allerdings auf Überfischen oder andere Umstände zurückzuführen ist, scheint umstritten zu sein.

<sup>10)</sup> Vgl. zu dieser Frage vor allem Philip M. R o e d e l, Optimum Sustainable Yield as a Concept in Fisheries Management (Washington D. C. 1975); J. A. G u l l a n d, The Management of Marine Fisheries (Seattle, Wash. 1974), S. 107 ff.; H. S c o t t G o r d o n, The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery, The Journal of Political Economy, Bd. 62 (1954), S. 124.

<sup>11)</sup> F. V. G a r c í a A m a d o r, The Exploitation and Conservation of the Resources of the Sea (Leyden 1963), S. 187–201; Shigeru O d a, International Control of Sea Resources (Leyden 1963), S. 82 ff.; William T. B u r k e, Contemporary Legal Problems in Ocean Development, in: Towards a better Use of the Ocean (Stockholm, New York, London 1969), S. 78.

der Futtermenge, sowohl das Wachstum der einzelnen Fische wie auch die Erzeugung von Jungtieren steigen. Es entsteht also ein biologischer Überschuß, der gefangen werden kann, ohne daß dies den Bestand weiter beeinträchtigt<sup>12)</sup>. Das Problem dieses Prinzips ist es, daß es für seine Anwendung in der Praxis die exakte Kenntnis der Größe des betreffenden Fischbestandes sowie seiner biologischen Grundfaktoren (Geburtsrate, Wachstumsrate, Sterbequote) voraussetzt. Gegen diese rein biologisch verstandene Bestandserhaltung werden vor allem von wirtschaftswissenschaftlicher Seite Bedenken angemeldet. Dabei wird eingewandt, daß jeder Fischbestandsschutz an sich dem Schutz der Fischer zu dienen habe, indem er ihnen auch für die Zukunft eine gleichbleibende Ausbeute sichern müsse. Insofern fließen bei der Formulierung des mit den Bestandsschutzmaßnahmen verfolgten Zieles auch ökonomische Gesichtspunkte mit ein. So wird unter anderem darauf hingewiesen, daß der Fang des Maximums besonders hohe Kosten mit sich bringe, die außer Verhältnis zu dem erzielten Ergebnis stünden. Weit wichtiger ist jedoch der Hinweis darauf, daß es bei der Beurteilung der Fischerei nicht allein auf die erzielte Fangmenge ankommen könne, sondern vor allem die Effektivität der eingesetzten Mittel zu würdigen sei. Dabei wird kritisiert, daß auf Grund des Prinzips der Freiheit der Fischerei die Fischbestände allen offen stehen und somit durch das nicht limitierte Hinzutreten immer neuer Fischer die von dem einzelnen Fischer erzielte Fangmenge sich bei gleichbleibendem Mitteleinsatz verringere, bis der Materialeinsatz dem Wert des Fanges entspreche<sup>13)</sup>. Die Konsequenz dieses Ansatzes ist letztlich, was häufig nicht mit hinreichender Klarheit ausgesprochen wird<sup>14)</sup>, die Beschränkung des Zugangs zu den Fischbeständen und damit die Aufgabe des Prinzips der Fischereifreiheit<sup>15)</sup>.

---

<sup>12)</sup> Vgl. dazu statt vieler: Albert W. Koers, *The International Regulation of Marine Fisheries* (London 1973), S. 45; sowie J. A. Gulland, *The Concept of Maximum Sustainable Yield and Fishery Management*, FAO Fisheries Technical Paper No. 70 (Rom 1968); Michael Graham, *A First Approximation to a Modern Theory of Fishery*, in: *Papers presented at the International Technical Conference on the Conservation of the Living Resources of the Sea* (Rom 1955), S. 56.

<sup>13)</sup> So vor allem Francis T. Christy, Jr., *The Distribution of the Sea's Wealth in Fisheries*, in: *Offshore Boundaries and Zones*, ed. by Lewis M. Alexander (Columbus, Ohio 1967), S. 106 (107 f.).

<sup>14)</sup> Typisch in dieser Hinsicht Koers, a.a.O. (Anm. 12), S. 55 ff., der den Unterschied zwischen biologischer und wirtschaftlicher Betrachtungsweise nicht für so bedeutend hält.

<sup>15)</sup> So ausdrücklich Christy, a.a.O., S. 107 ff.

Schließlich wird noch weiter gegen das *maximum sustainable yield*-Konzept vorgebracht, daß es die Interdependenz der einzelnen Fischbestände nicht hinreichend mit in Betracht ziehe. So könne die an sich biologisch zulässige Ausbeutung eines bestimmten Fischbestandes zu einer wirtschaftlich unverhältnismäßigen Verringerung in der Nutzung eines anderen Bestandes führen. Es könne unter diesem Gesichtspunkt durchaus notwendig sein, den Fang einer bestimmten Fischart einzustellen, um die Ausbeutung einer anderen, wirtschaftlich bedeutenderen Sorte zu erhalten<sup>16)</sup>. Befürwortet wird daher als Ziel von Maßnahmen zur Erhaltung des Fischbestandes die Erzielung eines *optimum sustainable yield*, das biologische, wirtschaftliche, ökologische und soziale Komponenten mit einbeziehe<sup>17)</sup>.

Mit der Festlegung des mit dem Fischbestandsschutz zu verfolgenden allgemeinen Ziels sind jedoch dessen Probleme noch nicht gelöst. Vielmehr stellt sich die Frage, wer darüber zu entscheiden hat, wann Bestandsschutzmaßnahmen erforderlich sind, bei wem die Kompetenz zur Formulierung konkreter Bestandsschutzmaßnahmen liegt und wer schließlich ihre Durchführung überwacht. Die beiden genannten Genfer Seerechtskonferenzen haben sich mehr mit diesem letztgenannten Problembereich beschäftigt. Das gleiche gilt auch für die Übereinkommen, die die Basis der regionalen oder artenbezogenen Fischereiorganisationen bilden. Diese Tendenz hat sich in der 3. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen eher noch verstärkt, wobei hier allerdings die Frage der Verteilung der Fischreichtümer der See im Vordergrund steht.

Die zur Lösung des Problems, von wem der Fischbestandsschutz auf See auszugehen hat, entwickelten Ansätze lassen sich verallgemeinert vier verschiedenen Kategorien zuordnen. Es sind zu unterscheiden: strikter nationaler, funktional nationaler, funktional internationaler und strikt internationaler Ansatz<sup>18)</sup>.

---

<sup>16)</sup> Ansätze dafür finden sich in dem U.S. Marine Mammal Protection Act 1972 (16 U.S.C. §§ 1361 *et seq.*, Supp. V 1975); Fishery Conservation and Management Act 1976 (90 Stat. 331 §§ 3 (2), 3 (18)). Vgl. zu dieser Frage auch James E. Scarff, *The International Management of Whales, Dolphins and Porpoises: An Interdisciplinary Assessment*, Ecology Law Quarterly, Bd. 6 (1977), S. 323 und 571 (391).

<sup>17)</sup> Philip M. Roedel, *A Summary and Critique of the Symposium on Optimum Sustainable Yield*, in: *Optimum Sustainable Yield as a Concept in Fisheries Management*, ed. by Philip M. Roedel (Washington, D. C. 1975), S. 79.

<sup>18)</sup> Robert L. Friedheim, *Understanding the Debate on Ocean Resources*, University of Denver Monograph Series in World Affairs, Bd. 6 No. 3 (1968/69), S. 2; dem folgend auch Morotaka Hayashi, *Soviet Policy on International Regulation of High Seas Fisheries*, Cornell International Law Journal, Bd. 5 (1972), S. 131 (133).

Der strikt nationale Ansatz geht davon aus, daß Staaten das Recht haben, alles zu tun, um ihre eigene Wirtschaft zu fördern. Sie können daher auch, soweit dies in ihrem Interesse liegt, ihre Jurisdiktion auf See hin ausdehnen und somit die Nutzung der so gewonnenen Fischressourcen für sich beanspruchen. Das schließt in sich ein, daß ihnen auch die Kompetenz zum Erlaß und zur Durchsetzung von Fischereierhaltungsmaßnahmen zukommt.

Demgegenüber geht der funktional nationale Ansatz von einer Bindung der Küstenstaaten an allgemeine, international erlassene Regelungen aus, wenn er auch die Staaten für am besten geeignet hält, Schutzmaßnahmen zur Erhaltung von Fischbeständen zu ergreifen. Dieser Kategorie sind alle Lösungsansätze zuzuordnen, die dem Küstenstaat zwar das Recht zum Erlaß und zur Durchsetzung von Fischschutzmaßnahmen zuerkennen, ihn aber an internationale Mindeststandards binden und es ihm verwehren, seine Staatsangehörigen bei der Nutzung der betroffenen Fischbestände zu begünstigen.

Dagegen liegt den Lösungsvorschlägen in der als funktional international bezeichneten Kategorie die Überzeugung zugrunde, daß der Fischbestandsschutz effektiv nur auf internationaler Ebene entwickelt werden kann. Den Küstenstaaten verbleibt damit nur das Recht ihrer Durchsetzung. Diesem Muster folgen einige der regionalen Fischereioorganisationen, auf die im folgenden noch näher eingegangen werden soll.

Der als strikt international bezeichnete Ansatz umfaßt mögliche Lösungsvorschläge zur Kompetenzverteilung hinsichtlich des Fischbestandsschutzes auf See, die diese Aufgabe, sowohl was den Erlaß der erforderlichen Regelungen wie auch ihrer Durchsetzung betrifft, internationalen Organisationen übertragen. Es sei hier schon vorweggeschickt, daß derartige Modelle für den Bereich der Fischerei auf Hoher See zur Zeit auf der 3. Seerechtskonferenz nicht erörtert werden. Diesem Muster folgt allerdings bis zu einem gewissen Grade der Vorschlag zur Errichtung einer internationalen Meeresbodenbehörde, wie er in dem ICNT entwickelt wird.

Als Zwischenergebnis der bisherigen Ausführungen läßt sich somit festhalten, daß das Recht der Fischerei auf Hoher See von verschiedenen Regelungskomplexen bestimmt wird, die unterschiedlichen aber ineinandergreifenden Kreisen angehören. Diese umfassen: die Nutzungsverteilung, die Kompetenzverteilung hinsichtlich des Erlasses und der Durchsetzung von Maßnahmen zum Fischbestandsschutz sowie die Entwicklung des mit diesen Maßnahmen verfolgten allgemeinen Ziels. Dabei sei aber betont, daß auch die Verteilung der Fischressourcen mit dem

Fischbestandsschutz zusammenhängt, wenn man hierin wirtschaftliche Überlegungen mit einbezieht. Wird nämlich nur eine Gesamtfangquote für alle Nutzer festgelegt, so kann dies, wenn alle Beteiligten versuchen, möglichst schnell einen möglichst großen Anteil der erlaubten Fangmenge zu erlangen, zu einer Überkapazität in den beteiligten Fischwirtschaften führen<sup>19)</sup>.

## *2. Fischbestandsschutz und Verteilung der Fischreichtümer nach geltendem Völkerrecht*

### 2.1. Die erste Entwicklung völkerrechtlicher Normen

Die Übertragung von Schutzkompetenzen und von Vorzugsfangrechten auf die Küstenstaaten, wie sie sich jetzt infolge der 3. Seerechtskonferenz abzeichnet, bedeutet keine plötzlich neu einsetzende Bewegung, sondern sie ist das Ergebnis eines bereits seit geraumer Zeit zu beobachtenden Entwicklungsprozesses, der die mutmaßlichen Resultate der 3. Seerechtskonferenz fast als folgerichtig erscheinen läßt<sup>20)</sup>. Im Gegensatz zu den von der 3. Seerechtskonferenz behandelten Fragen des Tiefseebergbaus<sup>21)</sup>, des Technologietransfers<sup>22)</sup> und der Errichtung von Wirtschaftszonen<sup>23)</sup> ist die Nutzung der lebenden Ressourcen der See bereits bis zu einem gewissen Umfang völkerrechtlich geregelt. Auch wenn diese Regelungen heute von vielen als nichtzufriedenstellend angesehen werden, sind sie doch noch, wenn auch bereits in abgeschwächter Form, die Basis für den Fischfang auf See. Aus diesem Grunde erscheint es notwendig, bevor auf die Ergebnisse der 3. Seerechtskonferenz eingegangen werden kann, diese Regeln kurz zu schildern und zu würdigen. Denn die 3. Seerechtskonferenz baut auf diesem Hintergrund auf, und die bisher auf ihr entwickelten Lösungsvorschläge bedeuten teilweise eine bewußte Abkehr von den überkommenen Prinzipien.

<sup>19)</sup> Gordon, a.a.O. (Anm. 10), S. 134.

<sup>20)</sup> Zu der Geschichte der völkerrechtlichen Streitigkeiten um den Fischbestandsschutz und um Fischereivorzugsrechte vgl. vor allem Wilbert McLoed Chapman, *The Theory and Practice in International Fishery Development – Management*, San Diego Law Review, Bd. 7 (1970), S. 408; sowie Thomas Wemys Fulton, *The Sovereignty of the Sea* (London 1911), S. 57 ff.; Stuart A. Moore/Hubert Stuart Moore, *The History and Law of Fisheries* (London 1903), S. 173 ff.

<sup>21)</sup> Vgl. Graf Vitzthum, unten S. 745 ff.

<sup>22)</sup> Vgl. Prill, unten S. 801 ff.

<sup>23)</sup> Vgl. Gündling, oben S. 616 ff.

Der Schutz der Fischbestände auf Hoher See durch internationale Übereinkommen und die damit zwangsläufig verbundene Beschränkung für die Ausnutzung der lebenden Ressourcen, setzte mit dem Schutze der Pelzrobben im Jahre 1911 ein<sup>24)</sup>. Die an dem Pelzrobbenfang interessierten Staaten Großbritannien (für Kanada) und die USA sahen dabei Erhaltungsmaßnahmen zum Schutze des Bestandes vor und regelten gleichzeitig die Verteilung der erlaubten Fangmenge. Sie trugen damit der wirtschaftlichen Erkenntnis Rechnung, daß eine in ihrem Bestand und in der Möglichkeit ihrer natürlichen Erneuerung begrenzte Quelle sowohl der Erhaltung wie auch der Regelung des Zugangs (Verteilungsproblem) bedarf, soll die wirtschaftliche Ausbeutung auch für die Zukunft gesichert bleiben.

Die Konvention zum Schutze der pazifischen Pelzrobben geht auf den bekannten *Pelzrobbenstreit* im Jahre 1892 zwischen Großbritannien und den USA zurück. Da in ihm bereits alle Elemente der späteren Entwicklung zum Bestandsschutz der lebenden Ressourcen auf See und der Verteilung zu erkennen sind, soll auf ihn hier kurz eingegangen werden<sup>25)</sup>. Nachdem die USA Alaska von dem zaristischen Rußland erworben hatten, strebten sie einen Schutz der damals wichtigen Pelzrobbenbestände an. Dabei versuchten sie, die Ausbeutung der Pelzrobben für sich zu monopolisieren, indem sie den Fang auf Hoher See untersagten und das Fangen der Tiere nur auf den Pribilof Inseln gestatteten. Sie begründeten diese Maßnahmen damit, daß bei einer Jagd auf See nicht zwischen säugenden weiblichen Tieren und Bullen zu unterscheiden sei und daher durch diese Fangart der Bestand gefährdet werden könne. Wegen Verletzung der amerikanischen Gesetze wurden in der Folgezeit einige kanadische Robbenfänger auf Hoher See von amerikanischen Kuttern aufgebracht und beschlagnahmt. Dies war Anlaß zu einem Schiedsverfahren, wobei es dem international besetzten Schiedsgericht nicht nur oblag, über die Rechtmäßigkeit der einseitig ergriffenen amerikanischen Schutzmaßnahmen zu entscheiden, sondern gegebenenfalls selbst Schutzmaßnahmen zu erlassen<sup>26)</sup>. Diese Einschaltung einer internationalen Stelle in den Fischbestandsschutz, der nicht nur streitentscheidende, sondern auch rechtsetzende Funktionen

---

<sup>24)</sup> Martens N.R.G. 3ième Série Tome 5 (1869-1911), S. 717.

<sup>25)</sup> Vgl. zu dem Fall im allgemeinen John Bassett Moore, *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party*, Bd. I (Washington 1898), S. 755 ff.

<sup>26)</sup> Text in: Martens N. R. G. 2ième Série Tome 18 (1882-1893), S. 587.

zukommen, spielte später bei den Debatten um die Genfer Fischereikonvention eine bedeutende Rolle. Dieses System hat auch, wenn auch gegenüber den ursprünglichen Plänen in abgeschwächter Form, Eingang in die Genfer Fischereikonvention gefunden.

Zur Rechtfertigung ihres unilateralen Vorgehens beriefen sich die USA vor dem Schiedsgericht auf folgende Gründe: Die Pelzrobben stellten ein bedeutendes Gut dar, und ihr Schutz liege daher im Interesse der gesamten Menschheit. Dieser Schutz könne nur von einem Staat wahrgenommen werden, der dabei im Interesse der Menschheit handle<sup>27)</sup>. Der gleiche Gedankengang wurde sowohl auf der 1. wie auch der 3. Seerechtskonferenz von denjenigen Staaten vertreten, die die küstenstaatlichen Kompetenzen hinsichtlich der Erhaltung der Fischbestände stärken wollten und dann Vorzugsrechte bei der Ausbeutung eben dieser Bestände beanspruchten.

Des weiteren machten die USA geltend, die Pelzrobben seien praktisch Eigentum der USA, da sie sich zu einem wesentlichen Teil ihres Lebens auf der zu den USA gehörenden Inselgruppe aufhielten und auch stets dorthin zurückkehrten. Die USA seien daher am besten geeignet, den Schutz der Pelzrobben zu gewährleisten; im übrigen hätten sie den Bestand durch nationale Erhaltungsmaßnahmen wieder aufgebaut<sup>28)</sup>. Dieser Gedanke wurde auf der 1. Seerechtskonferenz hinsichtlich des Lachsfanges unter dem Stichwort des *abstention*-Prinzips vertreten und hat nunmehr in der leicht abgewandelten Form der *anadromous species* Eingang in den ICNT gefunden<sup>29)</sup>.

Schließlich verwiesen die USA neben weiteren Gründen auch darauf, daß sich im Anschluß an den Pelzrobbenfang eine wichtige Industrie entwickelt habe, zu deren Schutz die USA tätig werden könnten<sup>30)</sup>.

Ganz allgemein vertraten sie den Standpunkt und stellten sich damit dem Argument Großbritanniens entgegen, daß der Robbenfang auf See unter dem Prinzip der Freiheit der See geschützt werde, daß eine derartige Fangmethode, die den Bestand der Pelzrobben und deren weitere Ausnutzung bedrohe, nicht mehr von dem Prinzip der Freiheit der See gedeckt sei<sup>31)</sup>. Dieser Gedankengang hat in allgemein formulierter Form

27) Fur Seal Arbitration, Bd. II, S. 295.

28) Fur Seal Arbitration, Bd. II, S. 295.

29) Art. 66 ICNT.

30) Fur Seal Arbitration, Bd. II, S. 295.

31) Fur Seal Arbitration, Bd. II, S. 295 f.: "The pelagic sealing is an illegitimate, improper, and wasteful method of killing, is barbarous and inhuman in its immense destruction of the pregnant and nursing female . . .".

Eingang in Art. 2 des Übereinkommens über die Hohe See gefunden, wonach die Freiheiten auf Hoher See nur unter »angemessener« Berücksichtigung des Interesses ausgeübt werden dürfen, das die anderen Staaten an der Freiheit der See haben.

Die von den USA vorgetragenen Argumente folgen, um die oben abstrakt skizzierten Ansätze zu gebrauchen, teils dem funktional nationalen Lösungsweg, insoweit sie behaupten im Interesse der Menschheit tätig zu werden, teils dem strikt nationalen Ansatz, soweit die USA die Ausbeutung der Pelzrobben ausschließlich für sich beanspruchen.

Das Schiedsgericht verneinte unter Berufung auf das Prinzip der Freiheit der See jegliches Recht der USA, einseitig Maßnahmen zum Schutz der pazifischen Pelzrobben auf Hoher See zu ergreifen<sup>32)</sup>.

## 2.2. Die Vorgeschichte der Genfer Seerechtskonventionen

Der erste Versuch, die Fischerei allgemein für den Bereich der Hohen See zu regeln, wobei allerdings zunächst weder die Formulierung eines allgemeinen Schutzzieles noch die Verteilung der Nutzung, sondern die Zuweisung von Kompetenzen zum Erlaß und zur Durchsetzung der Schutzmaßnahmen im Vordergrund stand, ging von der 1. Genfer Seerechtskonferenz (1958) aus. Hier prallten erstmals die verschiedenen Ansichten aufeinander, ob nämlich der Schutz der Fischbestände auf Hoher See in den Händen der Küstenstaaten oder denen einer internationalen Organisation liegen solle. Eng damit hängt zusammen, daß die Konferenz vor allem über die Breite der Küstengewässer zu befinden hatte.

In einem die Beratungen der International Law Commission (ILC), auf deren Ergebnissen die Konferenz dann aufbaute, vorbereitenden Memorandum des Sekretariats der Vereinten Nationen<sup>33)</sup> wird allerdings die Möglichkeit des Fischbestandsschutzes durch Internationale

<sup>32)</sup> Martens N.R.G. 2ième Série Tome 21 (1887-1894), S. 449.

<sup>33)</sup> Mémoire présenté par le Secrétariat, Doc. A/CN. 4/32, ILC Yearbook 1950, Bd. II, S. 67 (82 ff.). Demgegenüber sparte der Sonderberichtersteller der ILC für das Seerecht die lebenden Ressourcen ausdrücklich in seinem Bericht aus (Doc. A/CN. 4/17, ILC Yearbook 1950, Bd. II, S. 36 [46]). Das hing damit zusammen, daß er mit dem Festlandsockelprinzip entsprechende küstenstaatliche Befugnisse hinsichtlich der Fischerei verbinden wollte. Eine allgemeine Analyse der Beratungen in der ILC und der 1. und 2. Seerechtskonferenz bietet Douglas M. Johnston, *The International Law of Fisheries* (New Haven/London 1965), S. 289 ff.

Organisationen gar nicht erwähnt, sondern es werden lediglich die Erweiterung der Küstengewässerbreite oder die Errichtung von speziellen Fischereischutzzonen als Lösungsalternativen genannt. In diesen Zonen sollte nach Vorstellung des Memorandums der Küstenstaat sowohl die Regelungs- wie auch die Durchsetzungsbefugnis hinsichtlich des Fischbestandsschutzes haben. Dabei war es ihm jedoch verwehrt, seine Staatsangehörigen in irgend einer Weise zu begünstigen. Dieser Lösungsvorschlag folgt damit eindeutig dem oben als funktional national bezeichneten Ansatz.

In den ersten Debatten der ILC zu dieser Frage wurde diese Lösungsmöglichkeit jedoch sofort verlassen und vorgeschlagen, die Erhaltung der Fischbestände auf Hoher See (die Breite des Küstengewässers blieb dabei unbestimmt) regionalen Fischereiorganisationen zu übertragen. Wäre diese Lösung durchzusetzen gewesen, so hätte dies ohne Zweifel den Beginn einer Internationalisierung der Hohen See dargestellt. Zur Begründung wurde darauf hingewiesen, daß nur durch die Schaffung regionaler Fischereiorganisationen dem Interesse der Menschheit (*interest of mankind*) an der Erhaltung der Fischbestände gedient werden könne<sup>34</sup>). Der wohl umstrittenste Teil dieses Vorschlags ist die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von internationalen Fischereischutzvorschriften. Damit sollte den Bedenken Rechnung getragen werden, daß regionale Fischereiorganisationen teilweise deshalb keinen entsprechenden Erfolg garantieren, weil ihre Fischbestandsschutzmaßnahmen durch diejenigen Staaten unterlaufen werden können, die nicht Mitglieder der Organisation und damit auch nicht an ihre Regelungen gebunden sind. Allerdings ist den Debatten nicht mit letzter Sicherheit zu entnehmen, bei wem das Recht liegen sollte, regional erlassene Fischbestandsschutzmaßnahmen für allgemeinverbindlich zu erklären. Offenbar war daran gedacht, dieses Recht nicht den betreffenden Organisationen, sondern einer mondialen Institution zu übertragen. Erwähnt wurde in diesem Zusammenhang der ECOSOC, obwohl diesem nach der Charta der Vereinten Nationen keinerlei Rechtsetzungsbefugnisse zukommen. Im Grunde genommen vermochte sich diese Idee jedoch nicht durchzusetzen. Man einigte sich vielmehr darauf, daß der Fischbestandsschutz

---

<sup>34</sup>) ILC 65th meeting, 11 July 1950, Yearbook Bd. I, S. 201: "... Means must be found to enable those treaties which protect resources required by mankind to become applicable by all . . .", "... Natural resources were in danger of exhaustion. Exercise of supra-national authority would be required . . .".

auf Hoher See in den Händen der dort fischenden Staaten liegen solle. Daneben wurde jedoch auch eine internationale Behörde geplant, die im wesentlichen Fischereiforschung betreiben und auf Antrag als Normsetzungsorgan für den Fischbestandsschutz tätig werden sollte<sup>35</sup>). Insgesamt kann dieser Ansatz nur noch bedingt unter die als international qualifizierten Lösungsmöglichkeiten für die Verteilung der Kompetenzen hinsichtlich des Fischbestandsschutzes eingereiht werden. Denn die Einschaltung der Behörde erfolgt lediglich subsidiär auf Antrag eines der in einem Teil der Hohen See fischenden Staaten, die sich nicht auf entsprechende Erhaltungsmaßnahmen einigen können. Der geplanten Fischereibehörde kam daher eher streitentscheidende Bedeutung zu, eine Tendenz, die sich in der Folgezeit in den Beratungen noch verstärken sollte. Es setzte sich also insoweit, um in der eingeführten Klassifizierung zu bleiben, eher das funktional nationale Konzept durch, wenn auch noch einige internationale Akzente erhalten blieben.

In der Praxis begünstigte die so vorgesehene Regelung die Fernfischfang betreibenden Staaten bei der Verteilung der Kompetenzen zum Erlaß von Regelungen zum Fischbestandsschutz. Da im übrigen das Prinzip des freien Fischfangs auf Hoher See nicht angetastet wurde, erfolgte auch die Verteilung der Nutzung zu ihren Gunsten. Allerdings wurde den Küstenstaaten ein Teilnahmerecht bei der Aushandlung regionaler Fischereischutzabkommen zugesprochen, soweit sich deren Regelungsbereich auf Gebiete der Hohen See erstreckte, die nicht weiter als 100 sm von der betreffenden Küste entfernt lagen<sup>36</sup>). Diese Anerkennung küstenstaatlicher Sonderrechte hinsichtlich von Teilen der Hohen See, die lediglich auf seiner geographischen Nähe zu dem betreffenden Gebiet beruhen, bedeutete eine zusätzliche Schwächung des internationalen Lösungsansatzes für die Frage, unter wessen Verantwortung der Fischbestandsschutz auf Hoher See erfolgen soll. Gleichzeitig war dies der Beginn der sich von da ab unaufhaltsam vollziehenden Ausweitung küstenstaatlicher Kompetenzen auf die Hohe See hinaus, eine Entwicklung, die jetzt wohl in der Errichtung von Wirtschaftszonen ihren Abschluß finden wird.

Der nächste Schritt war die Anerkennung küstenstaatlicher Kompetenzen zum einseitigen Erlaß von allgemein verbindlichen Fischbestands-

---

<sup>35</sup>) ILC 65th meeting, 11 July 1950, Yearbook Bd. I, S. 202.

<sup>36</sup>) Report of the ILC to the General Assembly covering the work of its third session, ILC Yearbook 1951, Bd. II, S. 123 (143).

schutzregelungen im Anschluß an ihre Küstengewässer. Im einzelnen enthielt der Vorschlag der ILC folgenden Lösungsweg<sup>37)</sup>. Erfolgte der Fischfang in bestimmten Bereichen der Hohen See ausschließlich durch Staatsangehörige eines Staates, so erfolgte der Fischbestandsschutz soweit erforderlich durch diesen. Nahmen Staatsangehörige verschiedener Staaten an dem Fischfang teil, so regelten diese Staaten den Bestandsschutz gemeinsam, bei Nichteinigung konnten sie die bindende Entscheidung einer Schiedskommission herbeiführen. Insoweit wurde das bis dahin erarbeitete Schema also nicht verlassen. Neu dagegen war die Kompetenzregelung zugunsten der Küstenstaaten. Diese erhielten danach das Recht, an allen Verhandlungen bezüglich des Fischbestandsschutzes teilzunehmen, soweit sie ein spezielles Interesse an der Aufrechterhaltung des Fischbestandes im Anschluß an ihre Küstengewässer hatten. Bei fehlender Einigung konnte auch hier die Schiedskommission eingeschaltet werden. Die Küstenstaaten erhielten daneben aber auch das Recht, einseitig, für alle in diesem Gebiet Fischfang Betreibenden, den Fischbestandsschutz zu regeln, soweit sie ein besonderes Interesse an der Aufrechterhaltung der lebenden Ressourcen hatten und soweit wissenschaftlich nachgewiesen war, daß Erhaltungsmaßnahmen dringend notwendig waren, sie wissenschaftlichen Erkenntnissen entsprachen und sie nicht diskriminierend wirkten. Auch darüber konnte die Schiedskommission bindend entscheiden.

Damit hatte sich endgültig der national funktionale Ansatz hinsichtlich der Verteilung der Regelungskompetenzen zum Fischbestandsschutz durchgesetzt. Von dem anfangs stark verfochtenen internationalen Ansatz verblieb nur noch die bindende Schiedsentscheidung.

### 2.3. Die Genfer Seerechtskonventionen

Die von der ILC vorbereiteten Artikelentwürfe bildeten die Grundlage für die Beratungen auf der ersten Seerechtskonferenz. Dabei erfuhren sie Kritik von verschiedenen Seiten. Während Großbritannien beispielsweise die den Küstenstaaten eingeräumten Rechte für zu weitgehend erachtete<sup>38)</sup>, verlangte u. a. Peru weitere Rechte für die Küstenstaaten<sup>39)</sup>. Es lehnte die Aufnahme des Rechts auf Fischfang in den für

---

<sup>37)</sup> Report of the ILC to the General Assembly covering the work of its seventh session, ILC Yearbook 1955, Bd. II, S. 19 (29).

<sup>38)</sup> UN Doc. A/CONF. 13/5.

<sup>39)</sup> UN Doc. A/CONF. 13/5.

den Bereich der Hohen See geltenden Freiheitskatalog grundsätzlich ab<sup>40</sup>). Insgesamt vermochten sich jedoch die kritischen Stimmen von beiden Seiten nicht durchzusetzen, vielmehr fanden die Artikelentwürfe der ILC in ihren Grundprinzipien Eingang in die schließlich verabschiedete Fischereikonvention. Die Stellung der Küstenstaaten in Bezug auf den Fischbestandsschutz auf Hoher See wurde nur insofern etwas gestärkt, als ein geographisch bedingtes Interesse an dem Fischbestandsschutz auf Hoher See im Anschluß an ihre Küstengewässer eine grundsätzliche Anerkennung erfuhr<sup>41</sup>).

Im Gegensatz zu den Beratungen in der ILC beschäftigte sich die 1. Genfer Seerechtskonferenz eingehend mit der durch Fischerhaltungsmaßnahmen zu verfolgenden Zielsetzung. Danach ist Ziel aller Schutzmaßnahmen die Erreichung eines optimalen Fangertrages zur »Aufrechterhaltung einer möglichst reichlichen, laufenden Versorgung mit Nahrungsmitteln und sonstigen Erzeugnissen aus dem Meer«<sup>42</sup>). Der Wortlaut dieser Vorschrift, die im übrigen auch noch das Kriterium des »dauernden« Ertrages enthält, deutet darauf hin, daß die Fischereikonvention dem Prinzip des *maximum sustainable yield* folgt, also wirtschaftliche, ökologische oder sonstige Gesichtspunkte bei der konkreten Ausformulierung des Fischbestandsschutzes keine Rolle spielen<sup>43</sup>). Eine unmittelbare materielle Beschränkung des Fischfangs auf Hoher See enthält die Fischereikonvention, abgesehen von einem Hinweis auf die vertraglichen Verpflichtungen, nicht. Die einzige materielle Beschränkung, die in ein Verbot zu extensiver Nutzung der Fischbestände ausgelegt werden kann, findet sich in Art. 2 des Übereinkommens über die Hohe See, wonach die Fischerei nur unter angemessener Berücksichtigung der Interessen anderer Staaten durchgeführt werden kann.

<sup>40</sup>) UN Conference on the Law of the Sea, Official records, Vol. V: Third Committee, 23rd meeting, 8 April 1958, S. 57.

<sup>41</sup>) Zu der 1. und 2. Seerechtskonferenz vergleiche vor allem: J. H. W. Verzijl, *The United Nations Conference on the Law of the Sea*, *Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht*, Bd. 6 (1959), S. 1 und 115 ff.; Fritz Münch, *Die Internationale Seerechtskonferenz in Genf 1958*, AVR Bd. 8 (1959/60), S. 180; Arthur H. Dean, *The Geneva Conference on the Law of the Sea: What was Accomplished*, AJIL Bd. 52 (1958), S. 607; Hermann Meyer-Lindenberg, *Seerechtliche Entwicklungstendenzen auf den Genfer Konferenzen von 1958 und 1960*, ZaöRV Bd. 21 (1961), S. 38.

<sup>42</sup>) Art. 2 der Genfer Fischereikonvention.

<sup>43</sup>) Johnston, a.a.O. (Anm. 33), S. 50.

Insgesamt setzte sich also in der Genfer Fischereikonvention der schon von der ILC vorgezeichnete funktional nationale Lösungsansatz bei der Verteilung der Regelungskompetenzen zu dem Fischbestandschutz auf Hoher See durch, der die Hauptverantwortung für Regelung und Durchsetzung entsprechender Maßnahmen den Staaten überträgt. Dabei findet eine Verteilung dieser Befugnisse zwischen Küsten- und Fischfang betreibenden Staaten statt, die beiden eine Mitwirkung bei der Entwicklung des Fischbestandsschutzes sichert. Die Rolle internationaler Organisationen ist dagegen lediglich subsidiärer Natur. Ihre so geringe Berücksichtigung in der Genfer Fischereikonvention ist insofern erstaunlich, als bereits ein wesentlicher Teil der regionalen Fischereiorganisationen zum Zeitpunkt der Erarbeitung der Fischereikonvention bestand und mit ihrer Hilfe die wesentlichen Fischbestandsschutzmaßnahmen für den Bereich der Hohen See entwickelt wurden.

Zu der Frage der Verteilung der Fischbestände nimmt die Genfer Fischereikonvention dagegen keine ausdrückliche Stellung. Aus ihrer Entstehungsgeschichte ergibt sich aber, daß alle Anträge auf die Einräumung von Vorzugsfischereirechten abgelehnt wurden. Somit läßt die Fischereikonvention das Prinzip der Freiheit des Fischfangs unberührt mit der Folge, daß die Verteilung sich im Wege des Konkurrenzkampfes der verschiedenen Nutzer löst. Insoweit setzten sich also auf den Genfer Seerechtskonferenzen, da schließlich auch keine Einigung über eine Verbreiterung der Küstengewässer zustande kam, die Interessen der Fernfischfang betreibenden Staaten durch.

In der Praxis blieb die Aufnahme der Fischereikonvention enttäuschend. Die Staaten des Ostblocks lehnten sie mit Rücksicht auf das bindende Schiedsverfahren ab; sie fand keine Aufnahme bei den Vertretern küstenstaatlicher Interessen, und auch einige der wichtigsten Fernfischfang betreibenden Staaten blieben der Konvention fern. Insgesamt sind nur 34 Staaten Mitglieder der Fischereikonvention geworden, sie repräsentieren unter 25 % des Weltfischfangs von 1975. Die Gründe dafür liegen, zumindest was die Vertreter küstenstaatlicher Interessen betrifft, in der als unzureichend empfundenen Berücksichtigung ihrer Interessen. Lediglich die Anerkennung einer Beteiligung bei dem Erlaß von Fischbestandsschutzmaßnahmen ohne gleichzeitige, für sie viel wichtigere, Anerkennung von Sonderrechten hinsichtlich der Nutzung der Fischbestände der Hohen See konnte ihre Ansprüche nicht befriedigen. Solange aber die Küstenstaaten dieser Konvention fernblieben, bestand auch für die viel kleinere Zahl der Fernfischfang betreibenden Staaten kein Anlaß sich ihr zu unterwerfen.

### 3. Regionale und artenbezogene Fischereiorganisationen

Beschäftigt man sich mit dem Fischfang auf Hoher See, so kann man nicht umhin, sich auch mit den regionalen Fischereiorganisationen auseinanderzusetzen, die, trotz ihrer Nichtberücksichtigung in der Fischereikonvention, für weite Teile der Hohen See die konkrete Formulierung des Fischbestandsschutzes übernommen haben<sup>44)</sup>. Dabei besteht hinsichtlich der Fischereiorganisationen eine bemerkenswerte Vielfalt hinsichtlich ihrer Form und Funktion. Einige von ihnen (IPHC<sup>45)</sup>, IPSFC<sup>46)</sup>, JSFC<sup>47)</sup>, JKFC<sup>48)</sup>, SCNEA<sup>49)</sup>, SCNWA<sup>50)</sup>) sind bilateral, andere trilateral (MCBSF<sup>51)</sup>, SCSK<sup>52)</sup>), einige beschäftigen sich ausschließlich mit einer bestimmten Fischart in einer Region (IPFSC, IPHC, SCSK, ICCAT<sup>53)</sup>,

<sup>44)</sup> Einen guten Überblick über die Fischereiorganisationen geben vor allem McLoed Chapman, a.a.O. (Anm. 20), S. 417 ff.; sowie Koers, *International Regulation*, a.a.O. (Anm. 12); Saul B. Saila/Virgil J. Norton, *Tuna: Status, Trends, and Alternative Management* (Washington, D.C. 1974); Edward Miles, *Organizational Arrangements to Facilitate Global Management of Fisheries* (Washington, D.C. 1974).

<sup>45)</sup> International Pacific Halibut Commission, *Convention for the Preservation of the Halibut Fishery of the Northern Pacific Ocean and Behring Sea*, 9. 5. 1930, Text in: LNTS Bd. 121, S. 46; geändert durch die gleichlautende Konvention vom 2. 3. 1953, Text in: UNTS Bd. 222, S. 78.

<sup>46)</sup> International Pacific Salmon Fisheries Commission, *Convention for the Protection, Preservation and Extension of the Sockeye Salmon Fishery of the Fraser River*, in Kraft seit dem 28. 7. 1937, Text in: LNTS Bd. 184, S. 306.

<sup>47)</sup> Japan-Soviet Fisheries Commission for the Northwest Pacific, *Convention Concerning the High Seas Fisheries of the Northwest Pacific Ocean*, Text in: AJIL Bd. 53 (1959), S. 763.

<sup>48)</sup> The Japan - Republic of Korea Joint Fisheries Commission, *Agreement on Fisheries between Japan and the Republic of Korea*, 22. 6. 1965, Text in: UNTS Bd. 583, S. 53.

<sup>49)</sup> Sealing Commission for the Northeast Atlantic, *Agreement on Measures for Regulation the Catch and Concerning Stocks for Seals in the North-Eastern Part of the Atlantic Ocean*, 27. 11. 1957, Text in: UNTS Bd. 309, S. 280.

<sup>50)</sup> Sealing Commission for the Northwest Atlantic, *Agreement on Sealing and the Conservation of the Seal Stocks in the Northwest Atlantic*, Text in: ST/LEG./SER. B/16, S. 563.

<sup>51)</sup> Mixed Commission for the Black Sea Fisheries, *Convention Concerning Fishing in the Black Sea*, 7. 7. 1959, Text in: UNTS Bd. 377, S. 220.

<sup>52)</sup> Shellfish Commission for the Skagerrak-Kattegat, *Agreement Concerning Measures for the Protection of the Stock of Deep Sea Prawns, European Lobsters, Norway Lobsters, and Crabs*, 7. 3. 1952, Text in: UNTS Bd. 175, S. 208.

<sup>53)</sup> International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, *International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas*, 13. 2. 1967, Text in: UNTS Bd. 673, S. 64.

IATTC<sup>54)</sup>), andere mit dem gesamten Fischbestand in einem Gebiet (u. a. NEAFC<sup>55)</sup>, ICNAF<sup>56)</sup>), schließlich widmet sich eine Organisation einer Tierart auf globaler Ebene (IWC<sup>57)</sup>).

Auch die Funktionen der einzelnen Fischereioorganisationen weisen erhebliche Unterschiede auf. Einige von ihnen beschränken sich wie die ICES<sup>58)</sup> auf die Fischereiforschung, andere gewähren technische Hilfe bei dem Aufbau von Fangflotten, wieder andere dienen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im Bereich der Fischerei. Alle diejenigen Fischereioorganisationen, die nicht unmittelbar auf den Fischbestandschutz Einfluß nehmen, sollen allerdings für die folgenden Erörterungen außer Betracht bleiben, da sie keinen unmittelbaren Einfluß auf den Fischfang auf Hoher See zu nehmen vermögen. Dabei darf jedoch nicht unerwähnt bleiben, daß beispielsweise der mittelbare Einfluß der ICES, der die biologischen Grundlagen für den Fischbestandsschutz durch die NEAFC liefert, als bedeutend einzuschätzen ist.

Bei den Fischereioorganisationen besteht keine völlige Einigkeit hinsichtlich des mit den Schutzmaßnahmen verfolgten Zieles. Die ersten regionalen Fischereioorganisationen, die sich dem Fischbestandsschutz widmeten, umschrieben ihre Zielsetzung noch sehr allgemein. Typisch ist hier beispielsweise die "Convention for the Preservation of the Halibut Fishery of the Northern Pacific Ocean and Behring Sea, 1930", die in ihrer Präambel die Zielsetzung der Schutzmaßnahmen als "... securing the preservation of the halibut fishery . . ." umschreibt. Präziser sind bereits die Formulierungen in der Internationalen Walfangkonvention 1946, die sowohl auf die Erhaltung der Walbestände und damit auf eine Weiterführung des Walfangs als aber auch auf eine Berücksichtigung der momentanen wirtschaftlichen Interessen der Walfangindustrie ab-

---

<sup>54)</sup> Inter-American Tropical Tuna Commission, Convention for the Establishment of an Inter-American Tropical Tuna Commission, 31. 5. 1949, Text in: UNTS Bd. 80, S. 4.

<sup>55)</sup> North-East Atlantic Fisheries Commission, North-East Atlantic Fisheries Convention, 21. 1. 1945, Text in: UNTS Bd. 486, S. 158.

<sup>56)</sup> International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries, Text der gleichnamigen Konvention vom 8. 2. 1949 in: UNTS Bd. 157, S. 158.

<sup>57)</sup> International Whaling Commission, International Convention for the Regulation of Whaling with Schedule of Whaling Regulations, 2. 12. 1946, Text in: UNTS Bd. 161, S. 72.

<sup>58)</sup> The International Council for the Exploration of the Sea, Text der Konvention vom 12. 9. 1964, in: ILM Bd. 7 (1968), S. 302.

stellt<sup>59)</sup>. Gerade dieser Punkt hat, und damit zeigt sich die Relevanz einer derartigen allgemeinen Zielsetzung auf die konkreten Erhaltungsmaßnahmen, die Tätigkeit der IWC ganz wesentlich behindert, als es nicht gelang, die als zu hoch erkannte Fangquote von 16.000 Blauwaleinheiten wesentlich herabzusetzen. Die nach dem 2. Weltkrieg stark entwickelten Walfangflotten Norwegens und Japans ließen eine von biologischen Gesichtspunkten diktierte Walschutzpolitik nicht zu<sup>60)</sup>. Diese Zeit der Ineffektivität der IWC hat wesentlich zu der Zerstörung der Blauwalbestände geführt und im übrigen das Ansehen der Fischereioorganisationen geschwächt. Die Internationale Konvention über die Fischerei im Nordwest Atlantik 1949 war die erste, die den Sinn des Fischbestandsschutzes in der Formulierung des *maximum sustainable yield* umschrieb<sup>61)</sup>. Die gleiche Zielsetzung verfolgen die Convention for the Conservation of Atlantic Tunas, die Convention Relating to the Establishment of an International Commission for the Scientific Investigation of Tunas sowie die Interim Convention on the Conservation of North Pacific Fur Seals<sup>62)</sup>. Demgegenüber stellen die Nordost Atlantische Fischereikonvention, die Convention Concerning Fishing in the Black Sea, die Convention on the Conservation of the Living Resources of the Southeast Atlantic und die Convention Concerning the High Seas Fisheries of the Northwest Pacific Ocean<sup>63)</sup> auf die rationelle bzw. effektive Nutzung der Fischbestände ab, geben also zumindest theoretisch auch wirtschaftlichen Überlegungen Raum. Das gibt den entsprechenden Fischereioorganisationen die Möglichkeit, einer für die wirtschaftliche Ausnutzung der Fischbestände gefährlichen Überkapazität von Fischfanggeräten entgegenzuwirken.

Hinsichtlich der Umschreibung der Maßnahmen, die die einzelnen Organisationen zur Aufrechterhaltung des Fischbestandes vorschlagen können, lassen sich die Fischereikonventionen in zwei Gruppen einteilen. Die Abkommen der ersten Gruppe geben den Fischereioorgani-

---

59) "... it is in the common interest to achieve the optimum level of whale stocks as rapidly as possible without causing widespread economic and nutritional distress..." – Präambel der Internationalen Walfangkonvention.

60) Vgl. dazu vor allem Scarff, a.a.O. (Anm. 16), S. 354 f.

61) Präambel.

62) Text in: UNTS Bd. 314, S. 106.

63) Text der Fischereikonvention für den Südostatlantik in: UNTS Bd. 801, S. 101. Durch sie wurde die International Commission for the Southeast Atlantic Fisheries gegründet (ICSEAF).

sationen völlig freie Hand, welche Maßnahmen sie ergreifen möchten, die übrigen umschreiben dagegen den Maßnahmenkatalog abschließend und engen somit den Entscheidungsspielraum der Kommissionen ein. Ein Beispiel dafür ist die "Convention for the Preservation of the Halibut Fishery of the Northern Pacific Ocean and the Behring Sea". Nach ihr kann die Kommission den Mitgliedstaaten folgende Vorschläge zum Fischbestandsschutz unterbreiten: Aufteilung der Konventionsgewässer in einzelne Fischfangzonen, die Einrichtung von Schonzeiten und Schutzgebieten, die Einführung von Mindestgrößen für den zu fangenden Fisch, Mengenlimits und Beschränkungen der Bootgröße. Wesentlich ist, daß die Kommission auch ein Auslaufverbot für Fischereiboote verhängen darf, wenn die in See stehenden Boote das gesetzte Jahresfanglimit bereits nahezu erreicht haben. Der Maßnahmenkatalog ist bei den einzelnen Fischereiorganisationen durchaus unterschiedlich ausgestaltet. In der Regel werden vor allem Bestimmungen über die Ausgestaltung des Fanggeräts (z. B. Maschengrößen) vorgesehen.

Normalerweise haben die regionalen Fischereiorganisationen nicht das Recht, Regelungen zu erlassen, die für die betroffenen Fischer unmittelbar Geltung erlangen. Vielmehr sind sie in der Regel auf den Erlaß von Empfehlungen an die Mitgliedstaaten beschränkt, wobei die Empfehlungen von diesen erst akzeptiert werden müssen, bevor sie Geltung erlangen. Die dadurch bedingte Zeitverzögerung wird häufig als eine der Ursachen für die Ineffektivität der regionalen Fischereiorganisationen beklagt. Eine weitere Sperre, die den Erlaß von Empfehlungen behindert, ist das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten in den Organisationen selbst. Dennoch gibt es auch einige Fischereiorganisationen, die, wenn auch nur in beschränktem Umfang, Regelungen mit unmittelbarer Wirkung erlassen bzw. unmittelbar Maßnahmen ergreifen können. Dazu zählen die JSFC, die IPSFC, die NPFSC und die Mixed Commission for the Black Sea. Die JSFC setzt die Höchstfangmenge selbst fest, die IPSFC entscheidet unmittelbar über Fangsaison und Fanggebiete, die NPFSC regelt mit unmittelbarer Wirkung den Fang von Robben auf Hoher See zu wissenschaftlichen Zwecken und setzt für jeden Staat die erlaubte Anzahl fest; die "Mixed Commission for the Black Sea" schließlich entscheidet unmittelbar über die Mindestgröße der zu fangenden Fische. Im Grunde genommen stellen diese unmittelbar wirkenden Regelungsbefugnisse die Ausnahme dar, zudem sind sie in ihrem Wirkungsbereich begrenzt. Lediglich die IPSFC, die allerdings auch einen Sonderfall darstellt und sich nicht auf die Fischerei auf Hoher See bezieht, kann im eigentlichen Sinne unmittelbare Regelungsbefugnisse für sich beanspruchen.

Die übrigen Fischereiorganisationen sind auf die Abgabe von Empfehlungen beschränkt, wobei diese in aller Regel, wenn nicht innerhalb einer bestimmten Frist ein Widerspruch eingeht, in Kraft treten. Am detailliertesten sind in dieser Hinsicht die Vorschriften der "International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas"<sup>64</sup>). Danach haben die Staaten eine Widerspruchsfrist von sechs Monaten, erfolgt ein Widerspruch, so tritt die Empfehlung für weitere 60 Tage nicht in Kraft, wobei andere Staaten in dieser Zeit die Möglichkeit zu einem Widerspruch haben. Haben mit Beendigung dieser Frist weniger als ein Viertel der Mitglieder Widerspruch eingelegt, so teilt die Kommission den Widersprechenden mit, daß sie deren Widerspruch als ungültig ansehen werde, wenn er nicht bestätigt würde. Diese Bestätigung muß innerhalb der nächsten 60 Tage erfolgen, während für die übrigen Mitglieder die Empfehlung bereits in Kraft tritt. Widersprechen mehr als ein Viertel der Staaten, aber weniger als die Hälfte, so tritt die Empfehlung zwischen den Nichtwidersprechenden allein in Kraft; widersprechen mehr als die Hälfte, so erhält die Empfehlung keinerlei Bindungswirkung.

Zu der Frage der Überwachung der Durchführung der von den Fischereiorganisationen erlassenen Empfehlungen sowie der Regelungen der entsprechenden Verträge haben sich unterschiedliche Lösungsformen entwickelt, die einen unterschiedlichen Grad der zwischenstaatlichen Kooperation bzw. Internationalisierung widerspiegeln. So gibt es die rein nationale Durchsetzung der Kommissionsempfehlungen ohne eine irgendwie geartete Kontrolle seitens der Kommission selbst oder der übrigen Mitglieder. Diesem System folgt beispielsweise das "Northeast Atlantic Seals Agreement" zwischen Norwegen und der UdSSR<sup>65</sup>). Die Kommission fungiert hier also lediglich als ständige Beratungsstelle, die es den beiden Vertragspartnern ermöglicht, ihre Erfahrungen auszutauschen und entsprechende Maßnahmen vorzuschlagen. Da die Empfehlungen der Kommission ausdrücklich angenommen werden müssen, bevor sie in Kraft treten können, ist ihr Einfluß auf den Fang der atlantischen Robben gering geblieben.

Einen höheren Grad der Integration haben diejenigen Fischereiorganisationen erreicht, in denen den Vertragsstaaten nicht nur die Pflicht auferlegt wird, die Empfehlungen der Kommission durchzusetzen, son-

---

<sup>64</sup>) Art. III para. 3; die Beschreibung des Systems bei Koers, a.a.O. (Anm. 12), S. 190, ist nicht ganz zutreffend.

<sup>65</sup>) UNTS Bd. 309, S. 280.

dem wo sie auch über die konkret getroffenen Maßnahmen an die Kommission zu berichten haben. Diesem Muster folgen die Konvention über die Fischerei im Nordwestatlantik<sup>66)</sup>, die Nordost Atlantische Fischereikonvention<sup>67)</sup>, die Japanisch-Sowjetische Konvention über die Fischerei im Nordwestpazifik<sup>68)</sup> und die Internationale Walfangkonvention<sup>69)</sup>, wobei letztere wohl die ausführlichsten Regelungen enthält. Danach ist es Pflicht der durch die Konvention gebundenen Staaten, die Konvention (einschließlich deren Anhang, in dem sich die Empfehlungen der IWC niederschlagen) durchzuführen und Übertretungen zu bestrafen. Der Kommission ist sowohl über die bei Übertretungen getroffenen Maßnahmen wie auch über die zum Zwecke der Durchführung der Konvention erlassenen Gesetze und Verordnungen zu berichten. Diese Berichtspflicht übt auf die Mitglieder, selbst wenn der Kommission nur eine Veröffentlichung erlaubt ist, doch eine gewisse psychologische Wirkung aus, den Vertrag und die darauf basierenden Maßnahmen zum Schutz des Bestandes zu erfüllen. Weitergehende Befugnisse kommen in dieser Hinsicht der NEAFC zu, die an den Einzelstaat gerichtete Empfehlungen zur Durchführung der verordneten Fischbestandsschutzmaßnahmen erlassen kann<sup>70)</sup>.

Noch weiter gehen diejenigen Fischereiabkommen, wonach die Durchsetzung des Fischbestandsschutzes durch die anderen Vertragsstaaten bzw. durch die regionale Fischereiorganisation selbst erfolgt. Hierzu gehören die "Interim Convention on North Pacific Fur Seals"<sup>71)</sup>, die Japanisch-Sowjetische Konvention über die Fischerei im Nordwestpazifik<sup>72)</sup>, die Nordost Atlantische Fischereikonvention und die Internationale Konvention über die Fischerei im Nordwestatlantik<sup>73)</sup>. Die beiden erstgenannten Konventionen folgen dem gleichen Muster. Danach kann ein Vertragsstaat die Schiffe eines anderen Mitgliedstaates anhalten, wenn er mit gutem Grund davon ausgehen kann, daß die Vorschriften über

---

<sup>66)</sup> Art. XII.

<sup>67)</sup> Art. 13.

<sup>68)</sup> Art. VI paras. 1 und 4.

<sup>69)</sup> Art. IX paras. 1, 3 und 4, Schedule para. 15.

<sup>70)</sup> Art. 13 para. 3.

<sup>71)</sup> Art. VI.

<sup>72)</sup> Art. VII.

<sup>73)</sup> Scheme of Joint Enforcement, 1971, Text in: *International Protection of the Environment*, hrsg. von Bernd Rüster und Bruno Simma (Dobbs Ferry, N.Y. 1976), S. 2801 (Nordwest Atlantik); der Text des fast gleichlautenden Durchsetzungsverfahrens für den Nordost Atlantik findet sich *ibid.*, S. 2951.

den Fang verletzt worden sind. Wird der Verdacht nicht ausgeräumt, so kann er das Schiff beschlagnahmen. Dem Flaggenstaat obliegt dann die weitere Untersuchung und Verfolgung des Falles.

Einem etwas anderem System, das die Kommissionen etwas stärker mit in das Überwachungsverfahren einbezieht, folgen die Nordwest Atlantische und die Nordost Atlantische Fischereikommission, die dieses Verfahren neben dem bereits besprochenen Berichtssystem entwickelt haben. Danach führen den Kommissionen verantwortliche Inspektoren aller Vertragsstaaten Untersuchungen auf den fischenden Schiffen auf See durch. Sie haben allerdings, selbst wenn Verstöße festgestellt werden, nicht das Recht, diese Schiffe zu beschlagnahmen, sondern können die Übertretung nur in einem Bericht festhalten. Allerdings hat der Inspektor der Kommission auch die Möglichkeit, den zuständigen nationalen Inspektor zu benachrichtigen, der auf Grund seiner Stellung direkt einschreiten kann.

Ein in etwa vergleichbares Inspektionssystem hat in letzter Zeit auch die IWC entwickelt.

#### *4. Überblick über die Tätigkeit einiger Fischereiorganisationen und Würdigung*

Es kann nicht Sinn der folgenden Ausführungen sein, die praktische Tätigkeit aller Fischereiorganisationen zu beschreiben. Welche Maßnahmen zum Fischbestandsschutz im Einzelfall ergriffen wurden, hängt auch wesentlich von dem Mandat ab, das der jeweiligen Fischereiorganisation durch die ihr zugrunde liegende Konvention übertragen wurde. So hat beispielsweise die INPFC vor allem die Aufgabe, das durch das Übereinkommen niedergelegte *abstention*-Prinzip zu verwalten<sup>74)</sup>, wonach sich Japan verpflichtet, keinen Heilbutt, Hering oder Lachs vor der nordamerikanischen Küste zu fangen, während Kanada von dem Fang der Lachse absieht, die aus nordamerikanischen Flüssen stammen. Die Kommission hat im wesentlichen die Aufgabe zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung dieses Prinzips weiter gegeben sind. Inzwischen sind Teile des Hering- und Heilbuttfanges freigegeben<sup>75)</sup>.

<sup>74)</sup> Art. III.

<sup>75)</sup> Vgl. dazu Oran Young, *Resource Management at the International Level* (New York 1977), S. 148 ff.

Weiter gefächert sind dagegen zwangsläufig die Aktivitäten solcher Kommissionen, die die Sorge für den gesamten Fischbestandsschutz einer Region übernommen haben. Dazu gehören vor allem die NEAFC, die ICSAF und die ICNAF. Auf die Tätigkeit der letzteren sei hier kurz eingegangen.

Das internationale Übereinkommen über die Fischerei im Nordwest Atlantik, das die Grundlage für die Tätigkeit der ICNAF bildet, wurde 1949 geschlossen und trat 1950 in Kraft. Sein Ziel ist es, die Erhaltung des Fischbestandes in einem näher definierten Teil des Nordwestatlantiks zur Aufrechterhaltung des *maximum sustainable yield* zu sichern. Die von diesem Übereinkommen erfaßten Fischgründe gehören mit zu den ertragreichsten der ganzen Welt. Die Möglichkeiten der Kommission, Empfehlungen zum Fischbestandsschutz abzugeben, waren anfangs durch einen abschließend formulierten Maßnahmenkatalog beschränkt. Er erlaubte der Kommission lediglich die Einrichtung von Schonzeiten, von Schutzgebieten, die Anordnung von Mindestgrößen für zu fangende Fische, Regelungen hinsichtlich der Beschaffenheit von Fischereigeräten, vor allem von Netzen, sowie die Festsetzung von Höchstfangmengen. Mit Wirkung von 1971 wurde dieser Katalog aufgegeben und es der Kommission anheimgestellt, diejenigen Empfehlungen abzugeben, die sie für geeignet hielt. Einschließlich bis zu ihrer 27. Jahressitzung im Juni 1977 hat die Kommission über 150 Empfehlungen verabschiedet. Ein wesentlicher Teil dieser Empfehlungen beschäftigte sich mit der Ausgestaltung der Fischfängergeräte, insbesondere der Mindestgröße für Netzmaschen. Diese, von vielen Fischereiorganisationen eingesetzte Maßnahme dient dem Schutz des Jungfischbestandes. Daneben wurden durch die Kommission auch Schutzzonen und Schonzeiten eingerichtet. Dennoch reichten diese Maßnahmen offenkundig nicht aus, ein gravierendes Überfischen besonders begehrter Fischarten zu verhindern. So betrug beispielsweise die jährliche Fangmenge für Schellfisch in Region 5 des Konventionsgebietes längere Zeit ca. 50.000 t, 1965 wurden jedoch 155.000 t, 1966 127.000 t gefangen, während der Ertrag 1971 nur noch 12.000 t betrug. 1973 mußte die jährliche Fangmenge drastisch auf 6.000 t Schellfisch für diese Region festgesetzt werden. Diese Maßnahme kam aber offenkundig zu spät, um den Schellfischbestand für eine Ausnutzung in bisheriger Höhe zu sichern. 1972 setzte die Kommission erstmals nationale Quoten für 15 Fischarten fest, wobei Kanada, Portugal, Spanien, die UdSSR und die USA fast drei Viertel der jährlichen Gesamtfangmenge zugesprochen erhielten. Die Berechnung der ersten nationalen Quoten beruhte noch auf einem relativ einfachen Schlüssel. Sie berechneten

sich zu 40 % auf der Basis der Fänge des betreffenden Landes in den letzten zehn Jahren, zu weiteren 40 % auf der Basis der Fänge in den letzten drei Jahren, die Küstenstaaten erhielten in dieser Eigenschaft einen Bonus von 10 % und weitere 10 % wurden für neu mit dem Fischfang beginnende Staaten reserviert. Auf der 7. Sondersitzung der Kommission wurden auf den Antrag von Kanada hin die Quoten aller Nichtküstenstaaten drastisch um 40 % gekürzt<sup>76)</sup>. Für die Fangsaison des Jahres 1977 bestanden für 55 einzelne Fischbestände Jahreshöchstfangquoten, für 51 von ihnen nationale Quoten<sup>77)</sup>. Diese Zahlen wurden für die Fangsaison von 1978 noch erhöht<sup>78)</sup>. Dabei ging die Kommission, im Interesse der mit kleineren Einheiten und daher weniger effektiv arbeitenden Küstenfischerei, teilweise dazu über, innerhalb der nationalen Quoten Einzelquoten für verschiedene Kategorien von Fischereibooten und Fanggeräten zu schaffen<sup>79)</sup>.

Vergleichbar sind damit die Arbeiten der Nordost Atlantischen Fischereikommission, bei der anfangs ebenfalls Empfehlungen zu der Ausgestaltung der Fanggeräte im Vordergrund standen, die sich aber dann auch dazu gezwungen sah, Jahreshöchstfangmengen und dann nationale Quoten festzusetzen<sup>80)</sup>.

Der Weiterbestand vieler regionaler Fischereiorganisationen oder doch zumindest die weitere Wahrnehmung aller ihrer bisherigen Funktionen ist für die Zukunft ungewiß. Ohne an dieser Stelle schon auf Einzelheiten einzugehen, muß gesagt werden, daß auf der 3. Seerechtskonferenz grundsätzlich nur eine sehr geringe Neigung besteht, den regionalen Fischereiorganisationen weitergehende Rechte einzuräumen. Diese Tendenz äußert sich allein schon darin, daß selbst diejenigen Staatsenvorschläge zu der Regelung der Fischerei auf Hoher See, die die Einrich-

<sup>76)</sup> Report of the Seventh Special Commission Meeting 1975, in: Annual Reports 1975/76, S. 34.

<sup>77)</sup> Proceedings of the Twentysixth Annual Meeting 1976, S. 236 f.

<sup>78)</sup> Proceedings of the Ninth Special Meeting 1976, S. 51 ff., Proceedings of the Twentyseventh Annual Meeting 1977, S. 159.

<sup>79)</sup> Vgl. beispielsweise die Empfehlung der Kommission zur Grundfischerei, Proceedings of the Eighth Special Meeting, S. 156 f. Sonderregelungen dieser Art für kleinere Schiffe sowie Neubauten der Entwicklungsländer kennt auch die IATTC, Annual Report of the IATTC 1976, S. 10 f.; vgl. dazu auch den Vorschlag Costa Ricas auf dem X. Intergovernmental Meeting for the Conservation of Yellowfin Tuna, Oktober 1976 (hektographiert – bisher nicht veröffentlicht).

<sup>80)</sup> Empfehlungen 8 (A), 13, 14 abgedruckt in: International Protection of the Environment, a.a.O. (Anm. 73), S. 2963.

tung oder die Beibehaltung regionaler Fischereiorganisationen vorsehen, ihnen weit weniger Funktionen zuweisen, als sie einige der Organisationen bereits für sich in Anspruch nehmen. Dabei dürften im Grunde genommen die gleichen Bedenken gegen die Arbeit der Fischereiorganisationen geäußert werden, wie sie bereits auf der 1. Seerechtskonferenz in Genf vorgetragen wurden. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die regionalen Fischereiorganisationen hätten sich als nicht geeignet erwiesen, einen effektiven Schutz der Fischbestände auf See durchzuführen, vor allem da sie in der Regel nicht in der Lage seien, eine Verteilung zwischen den Staaten durchzuführen und der Bildung von Überkapazitäten im Fischereigewerbe entgegenzuwirken. Durch das schwerfällige Entscheidungsverfahren seien notwendige Schutzmaßnahmen über Jahre hinaus verzögert worden, im übrigen sei eine Durchsetzung der Empfehlungen nicht gesichert. Als besonders schwerwiegender Mangel wird stets hervorgehoben, daß die regionalen Fischereiorganisationen nicht die Möglichkeit hätten, Nichtmitglieder zu binden, und diese daher den Effekt der getroffenen Schutzmaßnahmen vereiteln könnten<sup>81)</sup>.

Viele dieser Vorwürfe wird man durchaus als zutreffend anerkennen müssen. Blickt man auf die Arbeit der beiden wichtigsten regionalen Fischereiorganisationen, die ICNAF und die NEAFC, so muß man feststellen, daß es ihnen im Endeffekt nicht gelungen ist, die Zerstörung wertvoller Fischbestände zu verhindern. Häufig kamen ihre Maßnahmen zu spät und waren vor allem zum Zeitpunkt ihres Einsatzes nicht strikt genug. Die späte Reaktion der ICNAF auf den Rückgang des Kabeljaufanges, der NEAFC auf den Rückgang des Herings und das Beharren der IWC auf der zu hohen Jahresfangmenge von 16.000 Blauwaleinheiten sind dafür ein beredtes Beispiel. Grund für diese Versäumnisse ist sicher das Verhalten einiger Staaten, die zum Schutze ihrer Fischfangflotten wirklich einschneidende Bestandsschutzmaßnahmen verhinderten. In der Regel geschah dies mit der Begründung, es lägen nicht genügend gesicherte Erkenntnisse für eine Bestandsgefährdung vor. Aber auch wenn man die Vorwürfe gegen die regionalen Fischereiorganisationen anerkennt, ist damit doch noch nicht gesagt, daß sie nicht zu wesentlichen Faktoren im Fischbestandsschutz werden könnten. In der letzten Zeit sind das Entscheidungs- und vor allem das Überwachungsverfahren einiger dieser Organisationen wesentlich verbessert worden,

---

<sup>81)</sup> Francis T. Christy, Jr., Northwest Atlantic Fisheries Arrangements: A Test of the Species Approach, *Ocean Development and International Law Journal*, Bd. 1 (1973), S. 65 ff.

sie haben, wie am Beispiel der ICNAF gezeigt, ein bemerkenswertes Verteilungsverfahren entwickelt, das sowohl den Interessen der Küstenstaaten wie auch denen der Fernfischfang betreibenden Staaten gerecht werden könnte. Vor allem aber haben eine Reihe dieser Organisationen wesentliche Beiträge zu der Fischereiforschung geleistet beziehungsweise die Fischereiforschung einzelner Staaten koordiniert. Wenn dennoch ihre Funktionen in der 3. Seerechtskonferenz nicht bestätigt und ausgebaut werden, so liegt dies weniger an der Unzufriedenheit mit ihrer Arbeit im Bereich des Fischbestandsschutzes als an dem Interesse der Küstenstaaten, die den Küsten vorgelagerten reichen Fischgründe ihrer Fischerei vorzubehalten.

### *5. Die Behandlung der Fischerei in den Beratungen des Meeresbodenausschusses und der 3. Seerechtskonferenz*

#### 5.1. Allgemeine Vorschläge zur Regelung der Fischerei auf See

Sowohl im Verlauf der 3. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen wie auch in den sie vorbereitenden Beratungen des Meeresbodenausschusses (Committee on the Peaceful Uses of the Sea-Bed and the Ocean Floor Beyond the Limits of National Jurisdiction) sind eine Reihe von Vorschlägen mit Bezug auf die Fischerei eingebracht worden. Ihr Vergleich bereitet insofern gewisse Schwierigkeiten, als sie den Begriff der Hohen See räumlich unterschiedlich definieren, wodurch das jeweils vorgeschlagene System eine nicht immer vergleichbare Ausprägung erfährt. Bei der Untersuchung und Würdigung der einzelnen Staatsvorschläge soll, aufbauend auf den Erfahrungen des geltenden Rechts, folgenden Gesichtspunkten ein besonderes Interesse gewidmet werden: Bei wem liegt die Regelungs- und die Durchsetzungskompetenz hinsichtlich des Fischbestandsschutzes auf Hoher See; welche Zielsetzung wird mit dem Fischbestandsschutz verfolgt; welche Funktion kommt gegebenenfalls Fischereiorganisationen zu und welche Regelung wird für einige besondere Fischarten wie die weitschwimmenden Fische oder die anadromen Arten vorgesehen?

Insgesamt lassen sich die einzelnen Staatsvorschläge folgenden Großgruppen zuordnen, die sich vor allem auf Grund der Verteilung der Regelungs- und Durchsetzungsbefugnisse hinsichtlich des Fischbestandsschutzes und hinsichtlich der den Küstenstaaten zuerkannten Vorzugsfangrechte unterscheiden lassen.

In einer ersten Gruppe lassen sich diejenigen Vorschläge zusammenfassen, die im Grunde genommen das bisherige System anerkennen und auch für die Zukunft beibehalten wollen. Hauptvertreter dieser Richtung waren die Vorschläge der UdSSR<sup>82)</sup> und Japans<sup>83)</sup> im Meeresbodenausschuß. Als Prototyp mag hier der Vorschlag Japans gelten.

Dieser Vorschlag bezieht sich auf alle Meeresgebiete jenseits der 12 sm Grenze. Grundsätzlich liegt der Fischbestandsschutz, wie bereits in dem Genfer Fischereiabkommen vorgesehen, in den Händen der Fischfang betreibenden Staaten, wobei ein besonderes Interesse der Küstenstaaten an dem Erhalt der Fischbestände angrenzend an ihre Küste anerkannt wird, selbst wenn sie in diesem Gebiet nicht Fischfang betreiben. Die Durchsetzung der Fischbestandsschutzmaßnahmen in diesem Gebiet liegt, und damit unterscheidet sich dieser Vorschlag von der Genfer Fischereikonvention, in den Händen der Küstenstaaten, denen ein Inspektionsrecht, ähnlich dem in der Japanisch-Sowjetischen Fischereikonvention für den Nordwest Pazifik, zuerkannt wird. Ziel aller Fischbestandsschutzmaßnahmen ist nach diesem Vorschlag die Aufrechterhaltung des *maximum sustainable yield*, wobei allerdings auch andere als biologische Faktoren mit berücksichtigt werden können. Es ist daher wohl zutreffend zu sagen, daß der Vorschlag eher mehr dem Prinzip des *optimum sustainable yield* folgt. Neu ist gegenüber dem bisher geltenden Recht, daß kein Staat der Einführung von Fischbestandsschutzmaßnahmen mit der Begründung widersprechen kann, es lägen noch nicht genügend gesicherte Erkenntnisse für eine Bedrohung des befischten Bestandes vor. Diese Vorschrift wäre durchaus geeignet, das Entscheidungsverfahren der regionalen Fischereiorganisationen zu beschleunigen, da die von ihnen vorgeschlagenen Schutzmaßnahmen nur allzu oft eben mit dieser Begründung verzögert wurden. Abweichend von der Genfer

---

<sup>82)</sup> Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 6 aufgegeben mit Vorschlag Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 38 Corr. 1. Zu den Entwicklungstendenzen in den Beratungen der 3. Seerechtskonferenz und des Meeresbodenausschusses (Committee on the Peaceful Uses of the Sea-Bed and the Ocean Floor Beyond National Jurisdiction) bezüglich der Fischerei auf Hoher See vgl.: Günther Jaenicke, Die Fischereifreiheit auf Hoher See, Entwicklungen bis zur 3. Seerechtskonferenz in Caracas, in: Die Schifffahrtsfreiheit im gegenwärtigen Völkerrecht (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 15) hrsg. von Rudolf Bernhardt und Walter Rudolf (Karlsruhe 1975), S. 163; Ondolf Rojahn, 200 sm-Wirtschaftszone, Meeresfreiheit und Hochseefischerei – Völkerrechtliche Entwicklungslinien, German Yearbook of International Law, Bd. 19 (1976), S. 73.

<sup>83)</sup> Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 12.

Fischereikonvention geregelt ist auch die Anerkennung küstenstaatlicher Fangvorzugsrechte, wobei zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten unterschieden wird. Danach kann ein Entwicklungsland seiner Fischereiflotte einen Teil des Fanges vor seiner Küste vorbehalten, wobei seine Fangkapazität zu berücksichtigen ist. Diese Vorzugsfangrate erhöht sich im Laufe der Zeit, bis der Küstenstaat ca. 50 % der Fänge auf Hoher See im Anschluß an seine Küstengewässer erhält. Die den wirtschaftlich entwickelten Küstenstaaten zugestandenen Vorzugsrechte hinsichtlich des Fischfangs auf Hoher See im Anschluß an ihre Küstengewässer sind weniger günstig ausgestaltet. Sie haben lediglich das Recht, sich eine Quote vorzubehalten, die zur Aufrechterhaltung ihrer Küstenfischerei notwendig ist. Dabei haben sie außerdem historisch begründete Fischereirechte anderer Staaten zu berücksichtigen. Es fehlt ihnen also die Möglichkeit, mit Hilfe der (den Entwicklungsländern zugestandenen) dynamischen Fangquote den Ausbau der heimischen Küstenfischerei zu fördern. Ausgenommen aus diesem ganzen Vorzugssystem sind die weit schwimmenden Fische. Hier werden die Quoten zwischen den interessierten Staaten durch Verträge festgesetzt; kommt es hierüber zu keiner Einigung, so kann ein bindendes Schiedsverfahren herbeigeführt werden. Bereits bestehende regionale Fischereiorganisationen, die sich mit dem Schutz dieser Fischarten beschäftigen, erhalten einen gewissen Bestandsschutz. Im übrigen ist jedoch die Stellung der Fischereiorganisationen nur schwach ausgestaltet. Im wesentlichen wird ihnen lediglich die Aufgabe der Fischereiforschung bzw. der zwischenstaatlichen Koordinierung der Fischereiforschung zugewiesen, um Grundlagen für den Fischbestandsschutz zu erhalten. Die Formulierung des Fischbestandsschutzes liegt dagegen grundsätzlich in den Händen der betroffenen Staaten.

Der weit weniger konkret ausgearbeitete sowjetische Vorschlag im Meeresbodenausschuß folgt dem gleichen System, weicht allerdings in zwei wesentlichen Punkten von den Vorstellungen des japanischen Vorschlages ab. Danach sollte der Erlaß wie auch die Durchsetzung von Fischbestandsschutzmaßnahmen im wesentlichen in den Händen von regionalen Fischereiorganisationen liegen; im übrigen lehnt der sowjetische Vorschlag ein bindendes Schiedsgerichtsverfahren für Streitigkeiten hinsichtlich des Fischfangs auf Hoher See ab.

Die beiden Staatsvorschläge, von denen der eine bereits nicht mehr relevant ist, weisen eindeutig die Handschrift von Fernfischfang betreibenden Staaten auf; es war daher vorauszusehen, daß sie auf wenig Zustimmung stoßen würden. Der japanische Vorschlag enthält allerdings

zwei sehr erwägenswerte Verbesserungen zum geltenden Recht. So würde die Anerkennung des Grundsatzes, daß der Einführung von Fischbestandsschutzmaßnahmen nicht mit der Begründung widersprochen werden kann, es lägen noch nicht genügend wissenschaftliche Erkenntnisse vor, die Arbeit der Fischereiorganisationen wesentlich erleichtern und effizienter gestalten. Außerdem enthält der japanische Vorschlag eine interessante Klausel zur Bindungswirkung von Fischbestandsschutzmaßnahmen gegenüber neu mit dem Fischfang in einem Bereich der Hohen See beginnenden Staaten. Sie sind gehalten gleiche oder restriktivere Fischbestandsschutzmaßnahmen zu ergreifen wie die, die von den bisher dort fischenden Staaten ausgehandelt worden sind. Daneben enthält aber vor allem der japanische Vorschlag auch wesentliche Schwächen. Den regionalen Fischereiorganisationen werden im Grunde genommen keine wesentlichen Funktionen zuerkannt, für den Schutz der weit schwimmenden Fische wird noch nicht einmal die Bildung neuer regionaler Fischereiorganisationen angeregt. Da der japanische Vorschlag die Hohe See mit der 12 sm-Grenze beginnen läßt, negiert er praktisch die bestehenden Fischereiorganisationen und deren zur Zeit noch ausgeübte Funktionen. Auch wenn der japanische Vorschlag den Küstenstaaten unter den Entwicklungsländern Vorzugsfangrechte einräumt, so wird doch damit die Verteilungsfrage nicht im eigentlichen Sinne geregelt. Denn es bleibt die Frage offen, was unter dem Terminus "in its adjacent waters" zu verstehen ist.

Dies vermeidet ein von acht europäischen Staaten unterstützter Vorschlag<sup>84)</sup>, der eine fest umschriebene Zone vorsieht, in der den Küstenstaaten Fischereivorzugsrechte zustehen. Bei der Ausgestaltung der Vorzugsrechte bleibt dieser Vorschlag allerdings hinter den japanischen Vorstellungen zurück. Völlig unterschiedlich ist hier die Behandlung der regionalen Fischereiorganisationen, denen wesentliche Funktionen im Bereich des Fischbestandsschutzes auf Hoher See zuerkannt werden. Vor allem sind alle Staaten, die in einem Gebiet fischen, für das von Fischereiorganisationen erlassene Fischbestandsschutzvorschriften existieren, an diese gebunden. Diese Organisationen haben auch die Möglichkeit, Gesamtfangquoten sowie nationale Quoten festzusetzen.

---

<sup>84)</sup> Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 40. Dieser Vorschlag dürfte durch einen anderen Vorschlag von acht Staaten der Europäischen Gemeinschaft (bis auf Großbritannien) vom 30. 4. 1975 überholt sein, Fundstelle: Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Documents of the Geneva Session 1975, Werkhefte No. 27 (zusammengestellt von Renate Platzöder), S. 297.

Die Durchsetzung der verordneten Fischbestandsschutzmaßnahmen liegt bei den Flaggenstaaten. Insoweit bleibt dieses Konzept hinter dem von NEAFC und ICNAF entwickelten Verfahren zurück. Dessen Einführung wird aber zumindest vorgesehen.

Einen völlig anderen Ansatz sah ein früher Vorschlag der USA im Meeresbodenausschuß vor<sup>85</sup>). Er richtete sich an den Lebensgewohnheiten der Fische aus und formulierte entsprechend die Verteilung der Regelungs- und Durchsetzungsbefugnisse hinsichtlich deren Bestandsschutz. Dabei verzichtete er auf die Einführung einer bestimmten Zone, so daß alle Gewässer jenseits der 12 sm-Grenze zur Hohen See zu zählen sind. Es werden unterschieden: Küstenfische (*coastal living resources*), anadrome Fischarten (*anadromous resources*) sowie weitschwimmende Fischarten (*highly migratory resources*). Zu den anadromen Fischarten werden alle diejenigen Arten gezählt, die den ersten Teil ihres Lebens im Frischwasser verbringen, aber im Meer aufwachsen und zum Laichen in ihre Ursprungsflüsse wieder zurückkehren. Dazu zählt vor allem der Lachs. Die weit schwimmenden Fischarten werden in einer Liste genannt, die wichtigste dort vertretene Art ist der Thunfisch. Alle übrigen Fischarten werden zu den Küstenfischen gerechnet. Sie halten sich im wesentlichen in den planktonreichen, küstennahen Flachwassergebieten auf. Nach diesem amerikanischen Vorschlag fällt die Regelungs- und Befugnis für den Fischbestandsschutz hinsichtlich der Küstenfische und der anadromen Fischarten dem Küstenstaat zu, er besitzt auch die entsprechenden Befugnisse, die von ihm vorgeschriebenen Bestandsschutzmaßnahmen durchzusetzen. Das heißt, der Küstenstaat übt damit die Jurisdiktion zum Schutze bestimmter Fischbestände auf Hoher See aus. Gleichzeitig wird dem Küstenstaat ein Vorzugsfangrecht, bemessen an seiner Fangkapazität, eingeräumt. Die Verwaltung der weitschwimmenden Fischarten wird regionalen Fischereiorganisationen übertragen, denen auch ein Inspektionsrecht zuerkannt wird. Vervollständigt wird der amerikanische Vorschlag durch ein bindendes Streitschlichtungsverfahren.

Dieser amerikanische Vorschlag beruht auf einem außerordentlich interessanten und auch einleuchtenden Ansatz, indem er im Interesse eines effizienten Fischbestandsschutzes diesen so verteilt, daß immer demjenigen die entsprechenden Befugnisse zukommen, der die nächste Verbindung zu der betreffenden Fischart hat. Nur konsequent ist daher

---

<sup>85</sup>) Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 9 – auf der Konferenz vertraten dann die USA das Wirtschaftszonenkonzept – Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 47.

die Einrichtung von regionalen Fischereiorganisationen zum Schutz der weit schwimmenden Fische, da diese wegen ihrer Lebensgewohnheiten nicht von einem Staat allein effektiv geschützt werden können. Gleichzeitig vermeidet es dieser Vorschlag, die Jurisdiktion der Küstenstaaten allgemein auf die Hohe See hinaus auszudehnen. Die Beschränkung der für die Hohe See traditionell anerkannten Freiheitsrechte hält sich damit in den durch den Fischbestandsschutz diktierten Grenzen. Die praktischen Nachteile dieses Vorschlages liegen jedoch auf der Hand. Die räumlichen Grenzen der küstenstaatlichen Befugnisse lassen sich nach dem derzeitigen Erkenntnisstand der Fischereiforschung nicht mit genügender Sicherheit bestimmen, um diesen Vorschlag in der Praxis anwendbar zu machen. Daneben bestehen weitere Bedenken gegen den amerikanischen Vorschlag, die allerdings nicht aus dessen Systematik heraus bedingt sind. So bleibt an sich, trotz der küstenstaatlichen Vorzugsrechte, die Frage der Nutzungsverteilung ungelöst. Da dieser Vorschlag, abgesehen von der Anerkennung küstenstaatlicher Vorzugsrechte, jede Diskriminierung verbietet, sind alle interessierten Staaten an dem Fang, den der Küstenstaat nicht für sich beansprucht, zu beteiligen. Es entstehen hier also die gleichen Probleme wie im geltenden Recht. Unbefriedigend ist auch die Regelung für die weitschwimmenden Fische im einzelnen. Die Funktion, die den Fischereiorganisationen zugewiesen werden soll, ist in keiner Weise näher umschrieben und läßt letztlich offen, welche Kompetenzen durch die Fischereiorganisationen wahrgenommen werden sollen.

Im Grunde genommen dem gleichen Konzept wie der amerikanische Vorschlag folgt ein von Kanada im Meeresbodenausschuß eingebrachtes Arbeitspapier<sup>86)</sup>, das die in ihm vorgesehene Lösung selbst als funktional kennzeichnet. Auch es weist den Küstenstaaten die Verantwortung für die Erhaltung der küstengebundenen Fische und der anadromen Fischarten zu, wobei es die Stellung des Küstenstaates hinsichtlich der anadromen Fischarten als eine Art Treuhänder (*custodian*)<sup>87)</sup> bezeichnet. Diese Bezeichnung ist allerdings insoweit irreführend, als der Küstenstaat in dieser Eigenschaft in keiner Weise an ein irgendwie formuliertes Gemeininteresse gebunden wird und er auch das Recht hat, diese Fischarten allein in seinem eigenen Interesse auszubeuten<sup>88)</sup>. Insgesamt unterscheidet sich das kanadische Arbeitspapier von dem Vor-

<sup>86)</sup> Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 8.

<sup>87)</sup> No. 2.

<sup>88)</sup> "What is essential is that the use of the coastal fisheries resource should be of maximum benefit to the people of the coastal State in terms of economic efficiency, contribution to the economy and improvement of social conditions" (No. 4).

schlag der USA in zwei wesentlichen Punkten, wobei in beiden die küstenstaatliche Stellung verstärkt wird. So wird der Fang von anadromen Fischarten grundsätzlich allen anderen Staaten außer dem Ursprungsstaat untersagt, außerdem überläßt das Arbeitspapier den Küstenstaaten auch Sonderrechte bei der Nutzung der weitschwimmenden Fischarten. Insgesamt begegnet das kanadische Arbeitspapier den gleichen Bedenken wie der vorher besprochene amerikanische Vorschlag. Hinzukommt, daß die für die weitschwimmenden Fische vorgesehene Regelung nicht zu überzeugen vermag. Wenn die anadromen Fischarten wegen ihrer biologischen Eigenarten nur durch den Ursprungsstaat geschützt und genutzt werden können, dann ist jede Lösung, die die weitschwimmenden Fische, trotz der Erkenntnis, daß ihre Verwaltung nur durch zwischenstaatliche Kooperation erfolgen kann, der küstenstaatlichen Kontrolle unterwirft, ein Abgehen von dem Prinzip des artenbezogenen Fischbestandsschutzes. Hier wird dieses an sich einleuchtende Prinzip dem küstenstaatlichen Wunsch nach Sondernutzungsrechten auf Kosten eines sinnvollen Bestandsschutzes geopfert.

Auf der gleichen Idee des artenbezogenen Fischbestandsschutzes wie der amerikanische und der kanadische Vorschlag beruht ein Vorschlag Australiens und Neuseelands im Meeresbodenausschuß<sup>89)</sup>. In ihm wird jedoch die unbestimmte Grenze der küstenstaatlichen Jurisdiktion über die küstengebundenen Fische durch eine feste Grenze ersetzt, so daß dieser Vorschlag schon dem Zonenkonzept nahesteht. Auffallend ist, daß dieser Vorschlag eine gegenüber dem kanadischen Papier verstärkte internationale Bindung der Küstenstaaten hinsichtlich des Fischbestandsschutzes vorsieht und auch den Fischereiorganisationen eine hervorgehobene Rolle zuweist. So wird der Küstenstaat verpflichtet, die Fischbestände in der Zone zu schützen, so daß ein *maximum sustainable yield* gesichert ist; er hat ihre wirtschaftliche Ausbeutung zu gewährleisten; er kann anderen Staaten den Fischfang in der Zone nicht verwehren, solange er nicht selbst in der Lage ist, 100 % der zulässigen Fangmenge selbst zu fangen. Die Fischereiorganisationen fungieren einerseits als Beratungsorgane für den küstenstaatlichen Fischbestandsschutz, andererseits als Regelungsorgane für den Schutz der weitschwimmenden Fischarten. Damit unterscheidet sich der Vorschlag Australiens und Neuseelands, obwohl er eine Fischereizone vorsieht, wesentlich von den Vor-

<sup>89)</sup> Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 11 – dieser Vorschlag wird allerdings hinsichtlich der weitschwimmenden Fischarten durch einen anders ausgestalteten Konferenzvorschlag modifiziert (Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 57 Rev. 1).

schlägen aller derjenigen Staaten, die eine Wirtschaftszone befürworten, in der der Küstenstaat praktisch keinerlei internationalen Bindungen unterworfen ist. Dieses Wirtschaftszonenkonzept wird von den meisten Staatenvorschlägen vor allem denjenigen aus der jüngeren Zeit verfochten<sup>90)</sup>. In ihr kommt den Küstenstaaten die ausschließliche Verfügungsgewalt über alle lebenden und nichtlebenden Ressourcen zu. Auf dieses Konzept soll hier jedoch nicht näher eingegangen werden, da ihm ein eigener Artikel gewidmet ist<sup>91)</sup>.

Als letzter sei hier noch der frühe Vorschlag Maltas<sup>92)</sup> vorgestellt, der durch seine betonte Einschaltung internationaler Organisationen in die Verwaltung der Fischbestände auffällt. Auch er spricht den Küstenstaaten eine Zone von 200 sm Breite (gemessen von der Basislinie) zu, in der sie die Jurisdiktion über die lebenden und nichtlebenden Ressourcen ausüben (sog. *national ocean space* im Gegensatz zu dem *international ocean space*). In dieser Zone obliegt dem Küstenstaat der Schutz der Fischbestände, wobei ausdrücklich eine Diskriminierung ausländischer Fischer untersagt wird<sup>93)</sup>. Dabei ist der Küstenstaat jedoch in der Wahl der Mittel, die er zur Bewahrung der Fischbestände ergreifen will, nicht frei. Er hat vielmehr in dieser Beziehung mit der Internationalen Meeresbehörde und den übrigen Küstenstaaten zusammenzuarbeiten. Ziel der küstenstaatlichen Erhaltungsmaßnahmen ist die Sicherung eines *optimum sustainable yield*, wobei sowohl biologische Faktoren wie auch wirtschaftliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind. Die Formulierung der wirtschaftlichen Kriterien zur Bestimmung des *optimum sustainable yield* ist allerdings so gehalten, daß es dem Küstenstaat verwehrt wird, allein auf die Belange seiner Fischerei abzustellen<sup>94)</sup>. Der Küstenstaat hat nach diesem Vorschlag auch das Recht, die von ihm eingeführten Bestandsschutzmaßnahmen gegenüber fremden Fischern durchzusetzen. Ihm wird ein Inspektionsrecht zuerkannt; werden Ver-

---

<sup>90)</sup> Kenia: Doc. A/AC. SC. II/L. 10; Kolumbien, Mexiko, Venezuela: Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 21; Ecuador, Panama, Peru: Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 27 und 54; Kanada, Kenia, Indien, Sri Lanka: Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 38; China: Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 45; Nigeria: Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 21/Rev. 1; Sechsstaatenvorschlag des Ostblocks: Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 38/Corr. 1; USA: Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 47; Vorschlag von 17 afrikanischen Staaten: Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 82.

<sup>91)</sup> Vgl. dazu den Beitrag von Lothar Gündling, oben S. 616 ff.

<sup>92)</sup> Doc. A/AC. 138/53 und Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 28.

<sup>93)</sup> Art. 82 in Vorschlag Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 28.

<sup>94)</sup> "Conservation programmes shall be formulated with a view to securing in the first place a supply of food for human consumption".

letztungen festgestellt, so hat er das Recht, das Schiff zu beschlagnahmen. Die Aburteilung in erster Instanz liegt bei den küstenstaatlichen Gerichten, die Berufung erfolgt an ein Internationales Gericht (International Maritime Court). Schließlich werden dem Küstenstaat durch den Vorschlag Maltas auch Vorzugsnutzungsrechte hinsichtlich der Fischbestände in der nationalen Zone zuerkannt. Ausgenommen von diesem Grundsatz sind allerdings die weit schwimmenden Fischarten, deren Verwaltung (Schutz und Verteilung) bei den betroffenen Staaten in Zusammenarbeit mit der Internationalen Meeresbehörde liegt. Das gleiche gilt für die Meeresäugetiere und die anadromen Fischarten.

Neben der Übertragung wesentlicher Befugnisse hinsichtlich des Fischbestandsschutzes und der Fischverteilung auf eine internationale Organisation fällt vor allem die starke internationale Bindung des Küstenstaates bei der Verwaltung der Fischbestände in der nationalen Zone auf. Unter den Restriktionen findet sich sogar die Formulierung, daß er alles zu vermeiden habe, was die Fischbestände des internationalen Meeresbereiches beeinträchtigen könnte. Es erfolgt hier also eine Umkehrung gegenüber den sonstigen Vorschlägen, in denen der Fischfang auf Hoher See Beeinträchtigungen der küstenstaatlichen Belange in der ihm zugesprochenen Meereszone zu vermeiden hat. So sehr diese Vorschrift als Ausdruck der Überlegung zu begrüßen ist, daß ein effektiver Fischbestandsschutz nur im Wege zwischenstaatlicher Kooperation und unter Einschaltung von Internationalen Organisationen erfolgen kann, so wenig sinnvoll ist diese Passage in der Praxis. Der Fischfang in küstenfernen Gewässern umfaßt zur Zeit nicht mehr als 15 % des Weltfischfangs<sup>95</sup>). Eine wesentliche Beeinträchtigung ist daher eher für den Fischfang in den küstennahen Gewässern zu befürchten.

Wenig konkret sind die Regelungen des Vorschlags von Malta für den Fischfang in der Internationalen Zone (*international ocean space*). Er unterliegt völlig der Verwaltung durch die Internationale Meeresbehörde, die dabei ihre Politik offenbar weitgehend frei bestimmen soll<sup>96</sup>).

---

<sup>95</sup>) Stephen R. Katz, Consequences of the Economic Zone for Catch Opportunities of Fishing Nations, in: *Maritime Studies and Management*, Bd. 2 (1974), S. 144; Elisabeth Mann Borgese, Boom, Doom, and Gloom Over the Oceans: The Economic Zone, the Developing Nations, and the Conference on the Law of the Sea, *San Diego Law Review*, Bd. 11 (1973/74), S. 541.

<sup>96</sup>) Art. 138 Abs. 2 (a) in: Doc. A/AC. 138/53.

### 5.2. Die Regelung der Fischerei auf Hoher See in den drei Verhandlungstexten<sup>97)</sup> der 3. Seerechtskonferenz

Alle drei Verhandlungstexte der 3. Seerechtskonferenz folgen dem Wirtschaftszonenkonzept und weisen den Küstenstaaten weitgehend unbegrenzte Verfügungsbefugnisse hinsichtlich der Nutzung der lebenden Ressourcen in dieser Zone zu. Damit haben sich die Vorstellungen derjenigen Staaten, die wie Malta den Aufbau einer mit wesentlichen Befugnissen für die Verwaltung der Fischbestände ausgestatteten internationalen Organisation erstrebten, nicht durchzusetzen vermocht. Offenbar haben sich die in diesem oder anderen Vorschlägen den Küstenstaaten zugestandenen Vorzugsrechte als nicht ausreichend erwiesen, um die Einführung von Wirtschaftszonen zu verhindern.

Grundlage für die Fischerei auf Hoher See<sup>98)</sup> ist Art. 116 ICNT, der, abgesehen von redaktionell bedingten Änderungen, mit Art. 104 RSNT wortgleich ist und auch mit Art. 103 ISNT im wesentlichen übereinstimmt. Danach können alle Staaten für ihre Staatsangehörigen das Recht in Anspruch nehmen, Fischfang auf Hoher See zu betreiben. Sie sind dabei an vertragliche Verpflichtungen, einschließlich denjenigen, die in dieser Konvention niedergelegt sind, gebunden. Außerdem sind die in den Vorschriften über die Wirtschaftszone niedergelegten Rechte, Pflichten und Interessen der Küstenstaaten zu beachten. Der Verweis bezieht sich auf die küstenstaatlichen Sonderrechte hinsichtlich weit schwimmender Fische, mariner Säugetiere, anadromer und katadromer Fischarten. Im ISNT fehlte dieser Hinweis auf die katadromen Fischarten, da sie aber im übrigen auch der Verwaltung der Küstenstaaten unterstellt wurden und der ISNT einen allgemeinen Verweis auf die küstenstaatlichen Rechte enthielt, ergibt sich hieraus kein sachlicher Unterschied des ISNT zu den beiden folgenden Verhandlungstexten.

---

<sup>97)</sup> Siehe Jaenicke, oben S. 438 ff. Die Zitate auf ISNT und RSNT beziehen sich auf deren Teil II.

<sup>98)</sup> Die mit der Fischerei auf Hoher See zusammenhängenden Fragen sind, soweit sie im folgenden behandelt werden, weder auf der 4., 5., noch 6. Session Gegenstand besonderer Verhandlungen gewesen. Vgl. dazu Report of the Australian Delegation on the Third UN Conference on the Law of the Sea, Fourth Session, Canberra 1976, S. 32; Report of the Australian Delegation to the Fifth Session of the Third UN Conference on the Law of the Sea (Maschinenschrift), S. 18; U.S. Delegation Report, Sixth Session of the Third UN Conference on the Law of the Sea (Maschinenschrift), S. 13 und 15. Auch die 7. Session hat in dieser Hinsicht keine Veränderung gebracht. Vgl. Reports of the Committees and Negotiating Groups at the Seventh Session vom 19. 5. 1978.

Die dem Art. 116 ICNT folgenden Vorschriften über die Fischerei auf Hoher See, die im übrigen mit den entsprechenden Vorschriften der beiden vorhergehenden Verhandlungstexte identisch sind, können bestenfalls als rudimentär bezeichnet werden. Eine Regelung des Fischbestandsschutzes auf Hoher See erfolgt im eigentlichen Sinne nicht. Die Erhaltung der Fischbestände auf Hoher See liegt in den Händen der dort fischenden Staaten, die entweder einseitig mit Wirkung für ihre Staatsangehörigen oder in Zusammenarbeit mit anderen Staaten den Fischbestandsschutz entwickeln sollen ("All States have the duty to adopt, or to co-operate with other States in adopting, such measures for their respective nationals as may be necessary for the conservation of the living resources of the high seas"). Dieser Grundsatz wird teilweise in Art. 118 ICNT wiederholt, wo die Staaten aufgefordert werden, hinsichtlich der Verwaltung und Erhaltung des Fischbestandes auf Hoher See zusammenzuarbeiten ("States shall co-operate with each other in the management and conservation of the living resources . . ."). Eine ähnliche Kooperationspflicht besteht für die Nutzung der Fischbestände in den Binnenmeeren (Art. 123 ICNT). Die unterschiedliche Terminologie in den beiden Artikeln wirft die Frage ihres Verhältnisses zueinander auf. Dabei scheint es angebracht, auch ihre jeweiligen Überschriften mit in die Überlegungen einzubeziehen<sup>99)</sup>. Danach enthält Art. 117 ICNT die grundsätzliche Verpflichtung der Staaten, Maßnahmen für den Fischbestandsschutz auf Hoher See zu ergreifen, während Art. 118 ICNT die Notwendigkeit zwischenstaatlicher Kooperation anspricht, soweit die Staatsangehörigen verschiedener Staaten in der gleichen Region fischen. Insoweit entsprechen die Regelungen von Art. 117 und 118 ICNT im Grundsatz denen der Genfer Fischereikonvention, wobei sogar die Wortwahl außerordentliche Ähnlichkeiten aufweist<sup>100)</sup>. Unklar bleibt in diesem Zusammenhang aber die Verwendung des Wortes *manage-*

<sup>99)</sup> Art. 117: "Duty of States to adopt with respect to their nationals measures for the conservation of the living resources of the high seas"; Art. 118: "Co-operation of States in the management and conservation of living resources".

<sup>100)</sup> Art. 4 Genfer Fischereikonvention: "If the nationals of two or more States are engaged in fishing the same stock or stocks of fish or other living marine resources in any area or areas of the high seas, these States shall, at the request of any of them, enter into negotiations with a view of prescribing by agreement for their nationals the necessary measures for the conservation of living resources affected". Art. 118 ICNT lautet in seinem entsprechenden Teil: ". . . States whose nationals exploit identical resources, or different resources in the same area, shall enter into negotiations with a view to adopting the means necessary for the conservation of the living resources concerned . . .".

*ment* in Art. 118 ICNT. Es wird sonst für den Bereich des Fischfangs auf Hoher See nicht gebraucht, erscheint aber in Art. 61 ICNT, der die Grundsätze für den Fischbestandsschutz in der Wirtschaftszone durch den Küstenstaat enthält. Überblickt man die den Küstenstaaten in dieser und den folgenden Bestimmungen eingeräumten Befugnisse, so fällt auf, welch großes Gewicht auf die Verteilung der Fischnutzung gelegt wird. Man kann daher wohl davon ausgehen, daß durch die Verwendung des Wortes *management* hervorgehoben werden soll, daß auch für den Bereich der Hohen See eine Nutzungsverteilung (nationale Quoten) im Wege zwischenstaatlicher Zusammenarbeit oder mit Hilfe von Fischereiorganisationen, die im letzten Satz von Art. 118 ICNT erwähnt werden, möglich ist.

Art. 119 ICNT enthält schließlich die grundsätzliche Zielsetzung, die mit dem Fischbestandsschutz auf Hoher See verfolgt werden soll. Dabei wird im wesentlichen das Prinzip des *optimum sustainable yield* vertreten. Art. 119 Abs. 1 ICNT spricht allerdings von der Aufrechterhaltung des *maximum sustainable yield*, bei dessen Bestimmung jedoch ökologische und wirtschaftliche Faktoren berücksichtigt werden sollen, ebenso wie die Interdependenz von Fischbeständen und die besonderen Interessen der Entwicklungsländer. Das Problem der Interdependenz der Fischbestände wird noch einmal gesondert in Art. 119 Abs. 1 (b) ICNT angesprochen. Danach soll bei der Nutzung eines besonderen Fischbestandes berücksichtigt werden, welchen Einfluß dies auf einen abhängigen Bestand hat. Dieser soll auf jeden Fall erhalten bleiben. Man wird sich fragen müssen, ob diese Regelung glücklich ist, da sie nur auf die biologische Erhaltung eines abhängigen Bestandes abstellt, nicht aber wirtschaftliche Gesichtspunkte mit berücksichtigt. So kann es durchaus wirtschaftlich wünschenswert sein, die Ausnutzung eines wirtschaftlich weniger wertvollen Fischbestandes völlig einzustellen, um auf diese Weise die Ausbeutung eines davon abhängigen Fischbestandes, der wirtschaftlich wertvoller ist, zu erhöhen.

Auffallend ist in Art. 119 ICNT, daß gegenüber den Formulierungen der Genfer Fischereikonvention der Hinweis weggefallen ist, daß jeder Fischbestandsschutz der dauernden Verbesserung der Welternährungslage zu dienen hat. Dies erscheint in einer Zeit der Nahrungsmittelknappheit zumindest erstaunlich. An seine Stelle ist der Hinweis auf die Interessen der Entwicklungsländer getreten. Interessanterweise wurde bereits auf der 1. Seerechtskonferenz ein vergleichbarer Staatenvorschlag eingebracht, der bei der Formulierung der mit Fischbestandsschutzmaßnahmen verfolgten allgemeinen Zielsetzung die Interessen der Küsten-

staaten berücksichtigt wissen wollte<sup>101)</sup>. Ziel dieses Antrages war es, die Interessen der Küstenfischerei gegenüber der Fernfischerei zu stärken und den Küstenstaaten einen besonderen Einfluß auf die Gestaltung des Fischbestandsschutzes auf Hoher See zu sichern. Dieser Vorschlag vermochte sich damals nicht durchzusetzen. Stattdessen fand der Hinweis auf die Nahrungsmittelversorgung Eingang in Art. 2 der Genfer Fischereikonvention. Auch wenn die Entwicklungsländer ein besonderes Interesse an der Verbesserung der Nahrungsmittelversorgung haben, so lassen sich doch die Formulierungen in Art. 2 der Genfer Fischereikonvention und in Art. 119 ICNT keinesfalls gleichsetzen. Denn mit der Anerkennung der besonderen Interessen der Entwicklungsländer bei der Formulierung des Fischbestandsschutzes wird in ihn ein wesensfremdes Element hineingetragen, dessen Folgen für das Prinzip der Fischereifreiheit auf Hoher See schwer abzusehen sind. Die Erhaltung der Fischbestände auf Hoher See liegt im Interesse der gesamten Menschheit und erlaubt keine Berücksichtigung besonderer Gruppeninteressen, soll er wirklich effektiv sein und die Ausbeutung der Fischressourcen auch für die Zukunft sicherstellen. Die Berücksichtigung der besonderen Interessen der Entwicklungsländer bringt die Gefahr mit sich, daß diese für sich in Anspruch nehmen, eine Nutzung der Fischbestände auch über die Grenzen der biologischen Erneuerungsmöglichkeiten hinaus durchzuführen. Das könnte nicht ohne negative Folgen für die Zukunft der Fischbestände bleiben. Außerdem begegnet die Aufnahme einer derartigen Passage in eine endgültige Konvention auch noch einem weiteren Bedenken. Sie würde den Ansatzpunkt für eine weitere Nationalisierung der Fischbestände bilden, wobei die Entwicklungsländer bevorzugt zu berücksichtigen wären. Man sollte hier nicht vergessen, daß die Anerkennung der besonderen Interessen der Küstenstaaten an dem Fischbestandsschutz auf Hoher See durch die Genfer Fischereikonvention der erste Schritt in Richtung auf die Anerkennung von Wirtschaftszonen war. Ebenso könnte die Berücksichtigung der besonderen Interessen der Entwicklungsländer bei der Erhaltung der Fischbestände auf Hoher See der Beginn von entsprechenden Vorzugsfangrechten dieser Länder auf Hoher See sein. Dies würde die völlige Beendigung der Fischereifreiheit mit sich bringen.

Die Berücksichtigung wirtschaftlicher Faktoren bei der Formulierung des *maximum sustainable yield* gemäß Art. 119 Abs. 2 ICNT entspricht einer alten Forderung. Mit Hilfe dieser Passage ist es möglich, Maß-

---

<sup>101)</sup> Peru: Doc. A/CONF. 13/C. 3/L. 21.

nahmen gegen eine Überkapazität in der Fischereiwirtschaft zu ergreifen. Von daher ist diese Forderung des ICNT zu begrüßen. Fraglich ist jedoch unter dem Régime des ICNT, von wem entsprechende Maßnahmen auszugehen haben, da die Funktion der Fischereiorganisationen gering ist und sie eher beiläufig erwähnt werden. Es ist wenig wahrscheinlich, daß die betroffenen Staaten sich dazu bereit finden werden, im Interesse des Fischbestandsschutzes auf Hoher See ihre Fischereiflotten zu beschränken. Den Entwicklungsländern räumt zudem Art. 119 Abs. 1 ICNT die Möglichkeit ein, sich gegen eine derartige Forderung unter Berufung auf die bereits besprochene Interessenklausel zu verwahren. Insofern dürfte die Forderung nach der Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte bei der Bestimmung des *sustainable yield* wenig praktische Bedeutung erlangen.

Insgesamt sind die allgemeinen Vorschriften des ICNT zur Fischerei auf Hoher See nicht befriedigend. Zwar wird das allgemeine Erhaltungsziel in Art. 119 ICNT deutlicher umschrieben als in der entsprechenden Vorschrift der Genfer Fischereikonvention, abgesehen von der bereits zu Art. 119 ICNT geäußerten Kritik, muß jedoch dessen praktische Relevanz bezweifelt werden. Dies liegt vor allem daran, daß die in Art. 117 und 118 ICNT formulierte Staatenverpflichtung eher weniger präzise ausgefallen ist als diejenige in Art. 3 ff. der Genfer Fischereikonvention. Auf zwei besonders negativ zu beurteilende Punkte sei hier eigens hingewiesen. Art. 117 macht den Erlaß von Regelungen zum Fischbestandsschutz auf Hoher See davon abhängig, daß ein derartiger Schutz notwendig ist ("as may be necessary"). Gerade die Frage der Notwendigkeit von Fischbestandsschutzmaßnahmen hat sich aber in der Vergangenheit, vor allem im Rahmen der Fischereiorganisationen, als ein wesentliches Hindernis für die Ein- oder Durchführung von Fischbestandsschutzmaßnahmen erwiesen. Insofern wäre es zu begrüßen, wenn hier wenigstens die Klausel eingefügt würde, daß sich kein Staat dem Erlaß von Fischbestandsschutzregeln entziehen darf mit der Begründung, es lägen nicht genügend wissenschaftliche Erkenntnisse für eine Gefährdung des Fischbestandes vor.

Völlig unbefriedigend ist zudem die Behandlung der Fischereiorganisationen auf regionaler oder subregionaler Ebene. Es bleibt unklar, ob sie das Recht haben, Regeln zum Fischbestandsschutz zu erlassen, welcher Art das Entscheidungsverfahren sein soll und ob sie oder die betreffenden Flaggenstaaten das Recht der Durchsetzung haben. In Anbetracht der vorerst noch geringen Bedeutung des Fischfangs auf Hoher See (d. h. jenseits des Bereichs, der nunmehr der Wirtschaftszone zuge-

schlagen wird) ist vielleicht die Zurückhaltung verständlich, hierfür Fischereiorganisationen vorzusehen. Auf der anderen Seite sollte man jedoch die in ihnen ruhenden Möglichkeiten zur Fischereiforschung und zu einem koordinierten Fischbestandsschutz nicht unterschätzen.

Eingangs wurde gesagt, daß die Regelung der Fischerei auf Hoher See unter drei Gesichtspunkten erfolgt: Bestimmung eines mit dem Fischbestandsschutz allgemein verfolgten Ziels, Verteilung der Regelungs- und Durchsetzungskompetenzen hinsichtlich des Fischbestandsschutzes sowie Zuteilung der Nutzungsrechte. Allein der erste Punkt erfährt in dem ICNT eine detailliertere, wenn auch nicht befriedigende Regelung. Die Frage, bei wem die Regelungs- und Durchsetzungskompetenzen hinsichtlich des Fischbestandsschutzes auf Hoher See liegen, wird weitgehend zugunsten der Flaggenstaaten entschieden. Damit bleibt der ICNT hinter der Genfer Fischereikonvention zurück und stellt eine Schwächung der Pflicht zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit dar. Die Frage der Verteilung der Fischressourcen auf Hoher See wird im Grunde nicht von dem ICNT angesprochen, er verbleibt also bei dem alten Grundsatz der Fischereifreiheit, daß die Verteilung im Wege des Wettbewerbs der Beteiligten erfolgt. Dieses Konzept hat sich schon unter dem Genfer Recht als nicht befriedigend erwiesen. Mit Rücksicht darauf, daß jetzt, durch die Einführung der Wirtschaftszonen, nur noch ein geringer Teil der Weltfischressourcen von diesem Konzept erfaßt wird, wäre die Einrichtung von Verteilungsmechanismen dringend erforderlich gewesen. Denn sollte das von dem ICNT entwickelte Konzept geltendes Völkerrecht werden, steht zu befürchten, daß wegen der durch die Verknappung der zur Verfügung stehenden Ressourcen gesteigerten Konkurrenz die verbliebenen freien Bestände bald aufgebraucht sein werden.

### 5.3. Sonderregelungen des ICNT für besondere Fischarten und Meeressäugetiere

Neben den besprochenen allgemeinen Regeln für die Fischerei auf Hoher See enthält der ICNT weitere Bestimmungen zu vier Sonderbereichen, die Einfluß auf die Fischerei auf Hoher See haben. Dabei handelt es sich um die Bestimmungen zu den weit schwimmenden Fischarten (*highly migratory species*), den anadromen und katadromen Fischarten (*anadromous species*, *catadromous species*) sowie den Meeressäugetieren (*marine mammals*). Das für diese Bereiche jeweils errichtete System bestimmt sich nach den biologischen Eigenarten dieser Tiergruppen, folgt also im Grunde genommen den frühen amerikanischen und kanadischen Vorschlägen. Unglücklicherweise sind die entsprechenden Artikel in den Teil des ICNT über die

Wirtschaftszone eingeordnet (vgl. Verweis in Art. 116 ICNT), so daß der falsche Eindruck entstehen kann, als folgten sie dem Zonenkonzept. In Wirklichkeit wird durch sie das Zonenkonzept überlagert.

Die Regelung für die weitschwimmenden Fischarten findet sich in Art. 64 ICNT, der dem Art. 53 RSNT sowie dem Art. 52 ISNT weitgehend entspricht. Danach werden diese Fischarten unter Mitwirkung des betroffenen Küstenstaates durch die beteiligten Staaten unmittelbar oder unter Einschaltung von Fischereiorganisationen verwaltet. Zu den weitschwimmenden Fischarten gehören alle in Annex I genannten Gruppen. Dazu zählen im wesentlichen die Thunfische, Delphine, Schwertfische, Haie und Wale. Im einzelnen sieht Art. 64 ICNT folgende Regelung vor, deren Auslegung allerdings durch eine Normenkonkurrenzklausele in Art. 64 Abs. 2 ICNT erschwert wird. Die Verwaltung dieser Fischarten liegt in den Händen der bereits genannten Staaten unter Umständen unter Einschaltung einer Fischereiorganisation. Sie erfolgt auf regionaler Ebene und muß der bestmöglichen Ausnutzung dieser Fischarten dienen. Dabei wird grundsätzlich kein Unterschied zwischen dem Fang in und außerhalb der Wirtschaftszone (d. h. Hohe See) gemacht. Dem Küstenstaat kommt, abgesehen von Einschränkungen, auf die noch einzugehen sein wird, keine Vorzugsstellung zu. Er hat allerdings das Recht, sich an der Verwaltung dieser Fischarten zu beteiligen, selbst wenn seine Staatsangehörigen selbst diese Fischarten nicht fangen. Es wird also auch in dieser Hinsicht, wie schon bei der Genfer Fischereikonvention beobachtet, das geographisch begründete Sonderinteresse der Küstenstaaten anerkannt. Ergibt soweit die Auslegung von Art. 64 ICNT ein eindeutiges Bild, so wird seine abschließende Würdigung jedoch durch die in Art. 64 Abs. 2 ICNT enthaltene Klausel erschwert. Danach gelten nämlich die Vorschriften von Art. 64 Abs. 1 ICNT nur zusätzlich zu den anderen auf die Fischerei bezogenen Bestimmungen dieses Teils des ICNT. Damit wird zum Ausdruck gebracht, daß alle anderen Rechte der Küstenstaaten, die sie in ihren Wirtschaftszonen hinsichtlich der Nutzung der lebenden Ressourcen genießen, soweit sie nicht durch Art. 64 Abs. 1 ICNT ausgeschlossen sind, weiter Anwendung finden. Wesentlich sind in dieser Hinsicht die Art. 61–63 ICNT sowie Art. 73 ICNT. Dadurch daß Art. 64 den Bestandsschutz für die weitschwimmenden Fische in die Hände der beteiligten Staaten legt, scheidet die Möglichkeit für einseitig durch den Küstenstaat diktierte Bestandsschutzmaßnahmen zu diesen Fischarten aus. Auf der anderen Seite regelt Art. 64 ICNT nicht, bei wem die Durchsetzung der Bestandsschutzmaßnahmen hinsichtlich der weitschwimmenden Fischarten in der Wirtschaftszone liegt. Hier greift also Art. 73 ICNT ein, wonach dem Küsten-

staat hinsichtlich des Fischbestandsschutzes in seiner Wirtschaftszone ein Inspektions- und Beschlagnahmerecht zukommt. Bei ihm liegt auch die Jurisdiktion für die Aburteilung festgestellter Vergehen. Die Anwendung dieser Vorschrift auf die Nutzung weitschwimmender Fischarten erscheint folgerichtig. Zu bedauern ist allerdings, daß damit durchaus die Gefahr einer unterschiedlichen Anwendung in den einzelnen Staaten besteht. Nachdem die Anwendung aller Vorschriften des ICNT zum küstenstaatlichen Fischbestandsschutz in der Wirtschaftszone ausgeschlossen wurde (Art. 61 ICNT), bleibt nur noch die Frage der Anwendung des Art. 62 ICNT auf die weitschwimmenden Fischarten offen. Art. 62 ICNT regelt die Fragen der Nutzung der lebenden Ressourcen in der Wirtschaftszone, soweit sie nicht einem Sonderrégime unterfallen.

Art. 64 Abs. 1 ICNT geht insofern auf die Fragen der Nutzung ein, als er die bestmögliche Ausnutzung der weitschwimmenden Fischarten verlangt. Allerdings regelt er nicht die Frage der Verteilung. Stellt man sich auf den Standpunkt, daß die Zuteilung nationaler Quoten mit zum Fischbestandsschutz gehört, so läge diese Kompetenz hinsichtlich der weitschwimmenden Fischarten auch für den Bereich der Wirtschaftszonen bei den in Art. 64 Abs. 1 ICNT genannten beteiligten Staaten, verneint man dies, worauf zumindest die Formulierung in Art. 118 ICNT hindeuten könnte, so läge sie bei den betreffenden Küstenstaaten. Würde man die letztere Interpretation allerdings akzeptieren, wäre ein sinnvoller Bestandsschutz der weitschwimmenden Fischarten auf regionaler Ebene, wie er Art. 64 Abs. 1 ICNT vorschwebte, nicht möglich. Eine andere Frage ist, ob die Küstenstaaten gestützt auf Art. 64 Abs. 2 ICNT im Rahmen von nationalen Fangquoten eine Sonderstellung beanspruchen können. Art. 64 Abs. 1 ICNT sieht eine derartige Sonderstellung für Küstenstaaten nicht vor, es ist aber nicht zu leugnen, daß einige der Staatsentwürfe, die sich mit den weitschwimmenden Fischarten beschäftigten, dies für angemessen hielten. Mit Rücksicht auf die Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift wird man ein derartiges Verlangen der Küstenstaaten wohl nur schwerlich ablehnen können. Schließlich ist noch die Frage zu beantworten, ob die Küstenstaaten, gestützt auf Art. 64 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 62 Abs. 3 ICNT, das Recht haben, Lizenzgebühren für den Fang weitschwimmender Fischarten in ihrer Wirtschaftszone zu verlangen. Auch eine derartige Regelung sehen einige Staatsentwürfe, die sich mit den weitschwimmenden Fischarten beschäftigten, vor. Da die Vergabe von Lizenzen zweifelsohne nicht mit zu den in Art. 64 Abs. 1 ICNT angesprochenen Maßnahmen gehören, wird ein entsprechendes Recht der Küstenstaaten nicht durch diesen Artikel ausgeschlossen.

Insgesamt ist Art. 64 ICNT sicher nicht als geglückt zu bezeichnen. Die unklare Formulierung des Art. 64 Abs. 2, die nur mühsam den bestehenden Dissens auf der Konferenz zur Behandlung der weitschwimmenden Fischarten verbirgt, gibt den Küstenstaaten die Möglichkeit, ihre Kompetenzen auch in dieser Hinsicht auszudehnen<sup>101a</sup>). Hinzukommt, daß sich innerhalb der USA, die bisher stets für eine internationale Verwaltung der weitschwimmenden Fischarten eingetreten sind, Bedenken gegen dieses Konzept melden. Dem Senat liegt seit dem 31. Oktober 1977 ein Gesetzesentwurf vor, wonach ein wesentlicher Teil der weitschwimmenden Fischarten der küstenstaatlichen Kontrolle unterstellt werden soll<sup>102</sup>).

Unbefriedigend ist auch die Regelung des Art. 64 ICNT hinsichtlich regionaler Fischereiorganisationen. Sie werden zwar als Möglichkeiten zur Verwirklichung des Fischbestandsschutzes für die weitschwimmenden Arten anerkannt, aber weder wird ihr Verhältnis zu den Küstenstaaten definiert, noch genau abgegrenzt, welcher Art ihre Funktionen genau sein sollen. Im Interesse eines wirksamen Schutzes der betroffenen Fischarten hätte es im übrigen auch gelegen, einen Beitrittszwang für alle Staaten auszusprechen, deren Staatsangehörige diese Fischarten nutzen.

---

<sup>101a</sup>) Art. 64 ICNT ist, soweit aus den Dokumenten der Konferenz zu ersehen, nicht erneut diskutiert worden, dagegen war der im wesentlichen gleichlautende Art. 53 ISNT Kritik von verschiedenen Seiten ausgesetzt. So erstrebten die Europäischen Gemeinschaften eine Verstärkung für die Position der Fischereiorganisationen (vgl. Renate Platzöder, Dokumente der Dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen — New York Sessionen 1976, Stiftung Wissenschaft und Politik 1977, Bd. II, S. 566); in die gleiche Richtung zielte ein Vorschlag Tongas (nicht veröffentlichte Protokolle zu Diskussionen um Teil II des ISNT S. 119). Demgegenüber verlangte Ecuador unterstützt von 21 weiteren Entwicklungsländern die Streichung von Art. 53 ISNT (nicht veröffentlichte Protokolle zu Diskussionen um Teil II des ISNT) mit der Zielsetzung, die Fangregelung für die weit schwimmenden Fischarten völlig in die Hände der betreffenden Küstenstaaten zu legen. Diesen beiden völlig widersprüchlichen Zielsetzungen versucht Art. 64 Abs. 2 ICNT gerecht zu werden, was zur Folge hat, daß der Kompetenzkonflikt zwischen den Küstenstaaten einerseits und den Fernfischfangstaaten andererseits in die regionalen Fischereiorganisationen verlagert wird. Die in den einzelnen Organisationen gefundenen Lösungen müssen dann nicht identisch sein, es besteht aber nach den bisherigen Erfahrungen mit den Fischereiorganisationen durchaus die Wahrscheinlichkeit, daß die Kompetenzen, wie bereits skizziert, verteilt werden.

<sup>102</sup>) Congressional Record, Proceedings and Debates of the 95th Congress, First Session, vol. 123 No. 177, S. 1 ff. Genannt werden: Haie, Delphine sowie alle Thunfischarten.

Sachlich völlig ungerechtfertigt ist schließlich die Einordnung der Wale unter die weitschwimmenden Fischarten. Der Schutz der Wale kann nur auf weltweiter Ebene betrieben werden, dafür reichen die in Art. 64 ICNT angesprochenen regionalen Fischereiorganisationen nicht aus. Desgleichen scheint es zweifelhaft, ob man hinsichtlich der Wale von einer bestmöglichen Ausnutzung sprechen sollte. Zur Zeit scheint es eher notwendig zu sein, die stark gefährdeten Bestände wieder aufzubauen. Deshalb sollte man auch erwägen, ob es nicht im Interesse ihres Bestandsschutzes läge, den Staaten freizustellen, strengere Maßnahmen an den Walfang in ihren Wirtschaftszonen anzulegen als international vorgesehen.

Während die weitschwimmenden Fischarten teilweise von der küstenstaatlichen Jurisdiktion in der Wirtschaftszone ausgenommen werden, unterfallen anadrome und katadrome Fischarten der Verwaltung ihres Ursprungsstaates bzw. Heimatstaates, auch wenn sie deren Gewässer verlassen. Zu den anadromen Fischarten gehören im wesentlichen die Lachse, die die erste Zeit ihres Lebens im Süßwasser verbringen, jedoch im Meer aufwachsen und nur zum Laichen in ihre Ursprungsflüsse zurückkehren. Bei den katadromen Fischarten verläuft dieser Prozeß genau umgekehrt. Sie verbringen den größten Teil ihres Lebens im Süßwasser und kehren nur zum Laichen in das Meer zurück. Zu dieser Art zählt im wesentlichen der Aal.

Nach Art. 66 ICNT werden das primäre Interesse (nicht Recht) und die Verantwortlichkeit des Ursprungsstaates für die anadromen Fischarten anerkannt, die aus seinen Flüssen stammen. Insgesamt sieht Art. 66 ICNT folgende Regelung für die anadromen Fischarten vor. Der Ursprungsstaat hat das primäre Recht der Nutzung, da anadrome Fischarten grundsätzlich nur innerhalb der Grenzen der Wirtschaftszone gefangen werden dürfen, bei ihm liegt auch die primäre Verantwortlichkeit zur Erhaltung der Bestände<sup>109</sup>). Er regelt den Schutz für den Bereich seiner Wirtschaftszone und Küstengewässer wie auch, falls der Fang auf Hoher See gestattet ist, für diesen Bereich selbständig. Wandern die Bestände durch die Küstengewässer oder die Wirtschaftszone eines anderen Staates, so hat dieser hinsichtlich des Bestandsschutzes mit dem Ursprungsstaat zusammenzuarbeiten. Soweit erforderlich werden dafür Fischereiorganisationen vorgesehen. Die Durchsetzung des Fischbestandsschutzes liegt für den Bereich seiner Wirtschaftszone und der Hohen See bei dem Ursprungsstaat. Will er Maßnahmen dieser Art auf

---

<sup>109</sup>) Art. 66 Abs. 1 ICNT lautet: "States in whose rivers anadromous stocks originate shall have the primary interest in and responsibility for such stocks".

Hoher See ergreifen, so muß er mit den dort fischenden Staaten zusammenarbeiten. Schließlich kann der Ursprungsstaat für alle anadromen Fischbestände, die aus seinen Gewässern stammen, Gesamtfangquoten festsetzen, die auch den Fang in anderen Wirtschaftszonen mit einschließen. Er muß jedoch insoweit mit den Staaten zusammenarbeiten, die diese Bestände befischen. Die insoweit skizzierten Rechte des Ursprungsstaates unterliegen allerdings wesentlichen Einschränkungen. Das Verbot des Fanges auf Hoher See ist nämlich dann nicht zulässig, wenn dies zu einer wirtschaftlichen Beeinträchtigung von anderen Staaten als den Ursprungsstaaten führt (Art. 66 Abs. 3 (a) ICNT). Im übrigen ist der Ursprungsstaat verpflichtet, mit den fischenden Staaten zusammenzuarbeiten, um eine wirtschaftliche Beeinträchtigung (*minimize economic dislocation*) dieser Staaten zu vermeiden, wobei er deren bisherigen Fang zu berücksichtigen hat. Dies bezieht sich auch auf sein Recht, Jahresfangquoten festzusetzen.

Die Regelung des ICNT geht von der Überlegung aus, daß die Erhaltung der anadromen Fischarten, die in bestimmten Flüssen laichen, in den Händen des Ursprungsstaates liegen muß. Ohne den Schutz des Ursprungsstaates, der vor allem die Flußläufe in einem Zustand erhalten muß, daß die flußaufwärts schwimmenden Fische nicht behindert werden, ist die Sicherung des Bestandes ausgeschlossen. Im übrigen bietet auch nur der Fang der Fische kurz vor ihrem Eintritt in die Laichgewässer die Gewähr, daß jedes Gewässer wieder eine genügende Anzahl laichender Fische erhält. Außerdem sind die Tiere zu diesem Zeitpunkt voll ausgewachsen und schwimmen in großen Schulen, so daß ihr Fang besonders effektiv gestaltet werden kann<sup>104</sup>).

Erscheint somit der Ansatz der von Art. 66 ICNT getroffenen Regelung durchaus sachgerecht und die Interessen des Ursprungsstaates schützenswert, so muß man sich doch fragen, ob Art. 66 ICNT dieser Zielrichtung voll gerecht wird. Art. 66 ICNT räumt die Vorzugsrechte ausdrücklich dem Ursprungsstaat (nicht dem Küstenstaat) ein<sup>105</sup>). Damit könnte die Situation entstehen, daß ein Staat für die Verwaltung der Fische verantwortlich ist, der selbst keine Küste besitzt. Es besteht aber kein Grund, den Oberlieger gegenüber dem Staat am Unterlauf der Flüsse zu bevorzugen, da auch letzterer Erhaltungsmaßnahmen ergreifen muß, um den Zug der laichenden Fische flußaufwärts nicht zu beeinträchtigen. Es ist allerdings bei der Auslegung des Art. 66 Abs. 1 ICNT einzuräumen, daß Art. 66 Abs. 2 ICNT weiterhin davon ausgeht, daß auch der Ursprungsstaat über eine

---

<sup>104</sup>) Kanadisches Arbeitspapier Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 81.

<sup>105</sup>) Anders noch Art. 54 ISNT.

Wirtschaftszone verfügt. Wichtiger ist bei der Analyse des Art. 66 ICNT, daß er die Interessen des Ursprungsstaates nur sehr unzureichend schützt. Dieser muß sowohl bei dem Fangverbot auf Hoher See, wie auch bei der Einführung einer Jahresfangquote auf die wirtschaftlichen Belange anderer Staaten Rücksicht nehmen. Demgegenüber wird den fangenden Staaten nicht die Pflicht auferlegt, auf die wirtschaftlichen Belange des Ursprungsstaates Rücksicht zu nehmen, obwohl bei diesem die Last des Fischbestandsschutzes liegt. Es kann bei der Konstruktion des Art. 66 ICNT durchaus die Situation entstehen, daß der Ursprungsstaat mit Rücksicht auf den Fang durch andere Staaten den Fang in seinen Gewässern einschränken muß, um den Fischbestand zu erhalten<sup>106</sup>). Betrachtet man die geringen Beschränkungen, denen andere Staaten hinsichtlich des Fanges dieser Bestände in ihrer Wirtschaftszone unterworfen sind, so kann man nicht umhin festzustellen, daß der zonale Ansatz den fischartenbezogenen Bestandsschutz stark relativiert. Insgesamt ist daher die in Art. 66 ICNT getroffene Regelung wenig befriedigend. Sie bietet den Ursprungsstaaten weder genügend Anreiz noch genügend Sicherheit, sich für einen kostspieligen Schutz der anadromen Fischarten in seinen Gewässern einzusetzen. Berücksichtigt man den Schutz, den der Küstenstaat für seine Fischerei in seiner Wirtschaftszone gefunden hat, so ist der demgegenüber geringere Schutz des Ursprungsstaates, bei gleichzeitiger Notwendigkeit eines intensiveren Bestandsschutzes, wenig verständlich.

Das Gegenstück zu den anadromen Fischarten stellen die katadromen Fischarten dar. Auffallenderweise vermittelt Art. 67 ICNT dem Heimatstaat einen besseren Schutz als Art. 66 ICNT dem Ursprungsstaat für anadrome Arten. Hier wird klar ausgesprochen, daß die Verwaltung dieser Fische in den Händen des Heimatstaates liegt und ein Fang außerhalb von dessen Gewässern untersagt ist.

Schließlich sei noch auf den Schutz der Meeressäugtiere eingegangen. Art. 120 ICNT, der dem Teil des ICNT über die Hohe See angehört, verweist auf Art. 65 ICNT. Schon aus diesem Verweis wird deutlich, daß der Schutz der Meeressäugtiere in den Händen der Küstenstaaten liegt. Diese Regelung ist, wie sich in den Diskussionen um die Nutzung der pazifischen Pelzrobben gezeigt hat, durchaus sinnvoll. Einen effektiven Schutz vermag nur der Staat zu gewährleisten, in dessen Bereich die Heimstätten der Robben liegen.

<sup>106</sup>) Eine derartige Situation bestand zeitweise für Kanada hinsichtlich des atlantischen Lachses, vgl. dazu Parzival Copes, *The Law of the Sea and Management of Anadromous Fish Stocks*, *Ocean Development and International Law*, Bd. 4 (1977), S. 233 (237 ff.).

6. *Schlußbetrachtungen: Der Einfluß der Verhandlungen auf der  
3. Seerechtskonferenz auf die Fischerei auf Hoher See*

Es ist nach dem derzeitigen Stand der Verhandlungen auf der 3. Seerechtskonferenz wenig wahrscheinlich, daß in der nächsten Zeit Einigung über eine Konvention erzielt werden wird und diese dann bald in Kraft tritt. Man wird daher zu bedenken haben, welche Wirkungen die bisherigen Verhandlungen jetzt schon auf die Fischerei auf Hoher See haben. Dabei liegt ein Ergebnis auf der Hand. Durch die Errichtung von Fischereischutz-zonen, Wirtschaftszonen oder die Ausdehnung der Küstengewässer wird der Bereich der Hohen See, auf der frei Fischfang betrieben werden kann, erheblich eingeschränkt. Die wichtigsten Fischereigründe der Welt werden dabei der Fischerei unter dem Prinzip der Freiheit des Fischfangs entzogen<sup>107)</sup>. Diese Entwicklung erfolgt unabhängig von dem Inkrafttreten einer Seerechtskonvention.

Für den verbleibenden Rest der Hohen See bleibt, solange das neue Recht nicht für alle Mitglieder der Genfer Fischereikonvention in Kraft tritt, die Genfer Fischereikonvention für die durch sie gebundenen Staaten maßgebend. Man kann nicht davon ausgehen, daß die Genfer Fischereikonvention mit Beginn der Beratungen in der 3. Seerechtskonferenz obsolet geworden wäre, auch wenn diese Meinung auf der Konferenz vereinzelt vertreten worden ist. Für alle übrigen Staaten gilt Art. 2 des Genfer Übereinkommens über die Hohe See, wonach die Fischerei allen Staaten frei steht, da dieser Grundsatz inzwischen Eingang in das Völkergewohnheitsrecht gefunden hat. Mit Rücksicht darauf, daß sich hinsichtlich der allgemeinen Bestimmungen für die Fischerei auf Hoher See auf der 3. Seerechtskonferenz seit dem ISNT eine Einigung aller Beteiligten abzeichnet, kann man wohl davon ausgehen, daß sich hier die Entstehung von neuem Völkergewohnheitsrecht anbahnt. Von praktisch großer Bedeutung ist dies allerdings für die Fischerei auf Hoher See nicht, da ihr nur in geringem Umfang Erhaltungs- und Kooperationspflichten auferlegt werden.

Etwas anderes gilt allerdings für den Fang der anadromen und kata-dromen Fischarten. Die entsprechenden Vorschriften des ICNT (Art. 66, 67) stellen eine weitere Einschränkung des Fischfangs auf Hoher See dar, und es ist auch mit Rücksicht auf die Beratungen der Konferenz nicht davon auszugehen, daß sie Eingang in das Völkergewohnheitsrecht finden werden. Auch hier ist aber die praktische Bedeutung dieser Frage geringer,

---

<sup>107)</sup> Nach Auskunft des Department of State vom 1. 9. 1977 beanspruchen inzwischen 52 Staaten Fischereirechte bis zur 200 sm-Grenze.

als dies auf den ersten Blick erscheinen mag, da der Schutz des größten Teils der anadromen Fischarten bereits durch Sonderverträge gewährleistet ist.

Wesentlich sind dagegen die bereits jetzt schon sich abzeichnenden Veränderungen für die regionalen Fischereiorganisationen, wobei diese Veränderungen jedoch nicht auf die allgemeinen Regelungen zur Fischerei auf Hoher See, sondern auf die Errichtung von küstenstaatlichen Sonderzonen zurückzuführen ist. Die Konventionsgewässer vieler dieser Fischereiorganisationen fallen in den Bereich bereits erklärter oder noch zu erwartender Fischerei- oder Wirtschaftszonen. Mit der Errichtung derartiger Zonen nimmt der Küstenstaat die Kompetenz zum Erlaß von Bestandsschutzmaßnahmen, einschließlich der Festsetzung von Jahreshöchstfangmengen sowie der Verteilung der Nutzung in Anspruch. Für ein Tätigwerden der regionalen Fischereiorganisationen bleibt somit kein Raum mehr. Im wesentlichen gestaltet sich die Lage der einzelnen Organisationen wie folgt:

Die USA haben nach Errichtung ihrer Fischereizone die ICNAF mit Wirkung vom 31. Dezember 1976 verlassen<sup>108)</sup>. Im Hinblick darauf hatte die ICNAF eine Arbeitsgruppe eingerichtet, um die Fragen zu klären, die für die Organisation durch die Errichtung von Fischereizonen seitens Kanadas und der USA entstanden waren<sup>109)</sup>. Als Funktionen der Kommission wurden vorgesehen: Verwaltung der Fischbestände außerhalb der Fischereizonen, Zusammenarbeit mit den Küstenstaaten bei der Verwaltung von Fischbeständen, die sowohl innerhalb wie außerhalb der Fischereizonen existieren, Fischereiforschung und Unterstützung der Küstenstaaten bei dem Fischbestandsschutz in der Zone auf sein Ersuchen hin. Dabei handelte es sich jedoch lediglich um eine Übergangsphase. Auf der 27. ordentlichen Sitzung der ICNAF wurde beschlossen, die Konvention mit dem 31. Dezember 1979 zu beenden und gleichzeitig eine neue Organisation zu errichten, die den veränderten Verhältnissen angepaßt ist<sup>110)</sup>.

Weniger günstig scheint sich das Schicksal der NEAFC zu gestalten. Auch ihre Konventionsgewässer fallen nunmehr zum wesentlichen in

---

<sup>108)</sup> Sec. 202 des Fishery Conservation and Management Act of 1976 sah dies ausdrücklich vor: "It is the sense of Congress that the United States shall withdraw from any such treaty, in accordance with its provisions, if such treaty is not renegotiated within a reasonable period of time after such date of enactment".

<sup>109)</sup> Proceedings of the Ninth Special Commission Meeting 1976, S. 26; Protocol to the International Convention for the Northwest Atlantic Fisheries Relating to Continued Functioning of the Commission, angenommen auf der 9. Sondersitzung der Kommission am 8. 12. 1976.

<sup>110)</sup> Proceedings of the Twentyseventh Annual Meeting 1977, S. 132 ff.

ationale Fischerei- oder Wirtschaftszonen. Auch hier fanden Überlegungen statt, die Funktionen der Kommission umzugestalten<sup>111</sup>). Allerdings sollen sich nach Meinung des Ministerrats der Europäischen Gemeinschaften diejenigen Staaten der Gemeinschaft, die der NEAFC angehören, aus dieser zurückziehen<sup>112</sup>). Das hat jedoch die Europäischen Gemeinschaften nicht daran gehindert, weiterhin aktiv an den Überlegungen zu einer Umgestaltung der Kommission mitzuarbeiten. Die Chancen für einen Weiterbestand der NEAFC sind allerdings insoweit als wenig günstig zu bezeichnen, als sie im Gegensatz zu der ICNAF keine eigene Meeresforschung betreibt, sondern insoweit mit der ICES zusammenarbeitet. Dennoch könnte auch die NEAFC unter veränderten Verhältnissen wichtige Aufgaben erfüllen. Zu denken ist hier in erster Linie an die Koordinierung nationaler Fischbestandsschutzmaßnahmen.

Weniger ausgeprägt sind in dieser Hinsicht die Überlegungen innerhalb der ICSEAF. Hier wird die Situation durch die nicht gelöste Frage um Namibia erschwert. Da die Konventionsgewässer der ICSEAF vor allem Bereiche einer zukünftigen Wirtschaftszone Namibias umfassen, kann man wohl davon ausgehen, daß diese Fischereiorganisation bis auf weiteres fortbestehen wird<sup>113</sup>).

Völlig offen erscheint unter den gegenwärtigen Umständen die weitere Entwicklung hinsichtlich der Fischereiorganisationen im Nordpazifik. Sie dienen sehr speziellen Zwecken und sind im besonderen Maße auf die Bedürfnisse der betroffenen Staaten zugeschnitten. Vor allem die USA könnten versuchen, den Fischfang japanischer Schiffe vor ihrer Küste zu verringern. Auf der anderen Seite sind aber die USA, was den Fang von Lachs anbetrifft, auf die Zusammenarbeit mit Japan angewiesen. Es ist daher davon auszugehen, daß, zumindest zunächst, die nordpazifischen Fischereiorganisationen bestehen bleiben<sup>114</sup>).

Günstig sieht die Situation für diejenigen Fischereiorganisationen aus, die sich mit dem Schutz und der Verteilung des Thunfisches beschäftigen. Da der ICNT hier die Zusammenarbeit mit regionalen Fischereiorganisa-

---

<sup>111</sup>) Fifteenth Annual Meeting, Press Notice July 12, 1977.

<sup>112</sup>) European Community Bulletin, Bd. 9 (1976), S. 17/18.

<sup>113</sup>) Edward L. Miles, Changes in the Law of the Sea: Impact on International Fisheries Organizations, in: Ocean Development and International Law, Bd. 4 (1977), S. 409 (422).

<sup>114</sup>) Miles, a.a.O., S. 423. Die USA haben ihre Erklärung vom 10. 2. 1977 (ILM Bd. 16 [1977], S. 1576), wonach die Nordpazifische Fischereikonvention beendet werden sollte, zumindest zurückgezogen.

tionen vorsieht, bestehen keinerlei Bedenken hinsichtlich ihres Weiterbestandes. Es ist allerdings davon auszugehen, daß die betroffenen Küstenstaaten im Vorgriff auf die Wirtschaftszonenregelung versuchen werden, ihre Position in diesen Organisationen zu verbessern.

#### Summary\*)

### Fisheries on the High Seas

Any effective international regulation of fisheries has to deal with three subjects, each of which is related to the others: Establishment of an overall goal for the conservation of fish resources, distribution of the rights to regulate and enforce conservation measures, and allocation of the fish resources among States. Every other regulation does not sufficiently take into account that the living resources of the sea can no longer be dealt with as inexhaustible.

In its general regulations regarding fisheries on the high seas the ICNT (Arts. 116–120) only deals with the first mentioned subject directly. Art. 119 ICNT spells out the concept of maximum sustainable yield to be the general principle of the conservation of the living resources, but relevant environmental and economic factors, including the special requirements of developing countries have to be taken into account as well. By this the first step is taken to give developing countries preferential rights concerning fisheries on the high seas.

Following the concept of the ICNT States are free to adopt conservation measures directly for their respective nationals as may be necessary for the conservation of the living resources. They have only the duty to co-operate with other States to this end. This adds nothing to the present system as established by the Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas, Geneva 1958 which has proved to be insufficient. The same is true concerning the allocation of the living resources among States.

One of the main effects of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea will be the weakening of certain regional fisheries organizations. Most of the regions for which they developed conservation measures became exclusive economic zones or fishery zones of coastal States which will regulate the conservation of the living resources by themselves.

A new approach concerning the regulation of fisheries was only developed for the highly migratory species, the anadromous stocks and the catadromous species. The highly migratory species (whales are included) will be generally protected through State co-operation and fishery organizations on a regional basis. Unfor-

---

\*) Summary by the author.

tunately this convincing system is seriously weakened by Art. 64 para. 2 ICNT which makes it clear that in the economic zone some special rights of the coastal State still prevail.

Art. 64 ICNT in connection with Annex I deals with the regulations concerning whaling too. As the protection of whale stocks can only be achieved on a world wide level the inclusion of whales among highly migratory species seems to be highly inappropriate. Besides this the coastal States should have the right to adopt more restrictive regulations concerning whaling than are demanded by international agreements.

The anadromous stocks are basically protected by the State of origin whose special interest is recognized in the ICNT. But Art. 66 ICNT does not secure fully the interests of the State of origin nor does it give adequate power to protect anadromous stocks. Therefore it seems to be very likely that Art. 66 ICNT will not achieve an effective conservation in this respect.

To sum up, the regulations of the ICNT concerning fisheries on the high seas (except for catadromous species and perhaps marine mammals) do not secure adequate and effective conservation of the living resources of the high sea.