

„Wir müssen eine Lösung finden, die angemessen ist; was auch immer angemessen heißt.“

ein Gespräch mit Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum*
Richter am Internationalen Seegerichtshof



Foto: ITLOS

Prof. Dr. Dr. h.c. Rüdiger Wolfrum wurde 1941 in Berlin geboren. Das juristische Studium absolvierte er in Bonn und Tübingen. Nach seiner Promotion und dem zweiten Staatsexamen im Jahre 1973 war er bis 1980 wissenschaftlicher Assistent am Institut für Völkerrecht an der Universität Bonn. Der Habilitation im Jahre 1980 folgten Professuren in Mainz, Kiel und Heidelberg sowie die Richtertätigkeit am Obergerverwaltungsgericht in Lüneburg und dem Schleswig-Holsteinischen Obergerverwaltungsgericht. Von 1993 bis 2012 war er Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg.

Seit Januar 2013 ist er einer von zwei Geschäftsführern der Max-Planck-Stiftung für Internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit. 1996 wurde Wolfrum zum Richter am Internationalen Seegerichtshof in Hamburg gewählt, dem er seitdem ununterbrochen angehört. Von Oktober 2005 bis Oktober 2008 war er Präsident des Gerichtshofes.

Bonner Rechtsjournal (BRJ): Herr Professor Wolfrum, wir bedanken uns zunächst im Namen des Bonner Rechtsjournals dafür, dass Sie die Zeit für unser Interview gefunden haben! Sie können auf einen nicht nur interessanten, sondern auch abwechslungsreichen Werdegang als Jurist zurückblicken. Ihr Weg führte Sie von Bonn zum Internationalen Seegerichtshof. War dies einer Reihe von Zufällen geschuldet? Oder haben Sie einen solchen Werdegang von Beginn an geplant?

Prof. Wolfrum: Wenn ich mit dem Ende anfangen darf: Ich habe das nicht geplant. Mit meiner Habilitationsschrift, die sich mit dem Tiefseeboden und mit den Meeren sowie unter anderem auch mit der Antarktis und dem Weltraum beschäftigt, habe ich schon 1974 begonnen. Zwei Jahre also, nachdem die dritte Seerechtskonferenz begonnen hatte. Damals war an so etwas wie den Seegerichtshof aber gar nicht zu denken. Das Thema habe ich nur deswegen gewählt, weil es politisch interessant und wissenschaftlich völliges Neuland war. Damit dachte ich, den Anforderungen an eine Habilitationsschrift Genüge zu tun. Es hat sich dann ganz anders entwickelt als ich dachte. 1977 wurde ich gebeten, an der gerade stattfindenden Konferenz teilzunehmen, was ich dann auch zunächst informell und schließlich formell tat. 1982 wurde das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen angenommen, von dem wir alle zunächst nicht wussten, ob es in Kraft treten würde. Dies geschah schließlich im Jahre 1994. All das war 14 Jahre vor der Errichtung des Internationalen Seegerichtshofs. Ich habe diese Zeit – damals schon Hochschullehrer in Mainz und später in Kiel – wenn Sie so wollen, überbrückt, indem ich bei Verhandlungen zur Ausbeutung der mineralischen Ressourcen der Antarktis

* Das Interview wurde vorbereitet von Henriette Boecken, Antonetta Stephany und Sandra Latzko und von Sandra Latzko am 01.06.2017 telefonisch geführt.

mitgemacht, beziehungsweise diese teilweise sogar selbst geleitet habe. Das ging bis in die 1990er Jahre. Dann erst kam die Frage nach einem Internationalen Seegerichtshof auf, da habe ich mich beworben und bin unter vielen Bewerbern als Kandidat von Deutschland ausgewählt worden. Erst zu diesem Zeitpunkt konnte man richtig an die Verwirklichung dieser Idee glauben. Darauf folgte das Wahlverfahren – so läuft die Bewerbung beim Internationalen Seegerichtshof ab, der nicht zum öffentlichen Dienst gehört. In diesem Wahlverfahren des Seegerichtshofs braucht man die Zustimmung von zwei Drittel aller Mitgliedsstaaten, um aufgenommen zu werden. Der damalige Außenminister Herr Kinkel hat mich verabschiedet und gesagt: „Herr Wolfrum, viel Glück, viel Erfolg, aber Chancen haben Sie keine.“ Ich bin trotzdem gewählt worden und seitdem Richter am Internationalen Seegerichtshof.

BRJ: *Für die meisten Studenten ist der Seegerichtshof nicht mehr als ein abstrakter Name. Wie kann man sich die Tätigkeit an einem solchen Gericht vorstellen? Inwiefern ist das mit der ordentlichen/verwaltungsrechtlichen Gerichtsbarkeit vergleichbar?*

Prof. Wolfrum: Eine gute Frage. Es ist eher den Verwaltungsgerichten näher als den ordentlichen Gerichten. Doch vielleicht ist das auch nur meine Einstellung dazu, schließlich war ich selbst lange genug Richter am Verwaltungsgericht und später am Oberverwaltungsgericht.

Die Verfahren am Gericht sind bisher immer solche zwischen Staaten, da liegt es nahe, anzunehmen, es sei mehr als die ordentliche Gerichtsbarkeit. Trotzdem: Gegenstand ist öffentliches Recht – Völkerrecht, Seerecht, allgemeines Völkerrecht, auch mit Fragen des Schadensersatzes.

Insofern muss man es sich wie ein nationales Gericht vorstellen. Allerdings - und jetzt kommt das allerdings – sind die internationalen Richter weniger aktiv als nationale Richter, das entspricht mehr dem Common-Law-Ansatz. Doch die Richter des Internationalen Seegerichtshof sind immer noch aktiver als zum Beispiel die Richter am Internationalen Gerichtshof. Insofern ist die Ähnlichkeit zu einem Verwaltungsgericht schon vorhanden.

BRJ: *Am Seegerichtshof arbeiten Vertreter vieler Staaten, die aus den verschiedensten Rechtssystemen stammen. Kommt es zuweilen zu Reibungen? Und wie schafft man es, letztlich auf einen gemeinsamen Nenner zu kommen?*

Prof. Wolfrum: Es sind 21 Richter aus 21 Staaten, kein Staat kann doppelt vertreten sein. Wir kommen aus ganz unterschiedlichen Rechtsgebieten oder Rechtskulturkreisen. Dabei kommen je fünf Richter aus Afrika und Asien, je vier Richter aus Mittel- und Südamerika bzw. Westeuropa und drei Richter aus Osteuropa. Sie sehen, es sind Vertreter von überall da. Einige Richter sind dem Common Law verhaftet, wie zum Beispiel der Richter aus Indien zurzeit. Andere Richter entstammen der Rechtskultur Westeuropas, wie zum Beispiel ein französischer Kollege oder ich selbst. Wir sind also schon sehr unterschiedlich, da kommt es zu Reibungen.

Ich will es Ihnen an einem Beispiel erklären. Nach dem Common Law definiert man den Begriff der Verhältnismäßigkeit, ein Begriff, der Studenten ja bekannt ist, folgendermaßen: „Verhältnismäßig ist, was ein vernünftiger Mensch, der einem vernünftigen Club angehört, für verhältnismäßig ansieht.“ Lachen Sie nicht, das ist die korrekte Definition! Wir haben eine andere Definition. Es ist sehr schwer Kollegen, die mit dieser Definition vertraut sind, zu sagen, dass auch die Verhältnismäßigkeit ihre Schranken hat. Doch wenn man die Urteile des Seegerichtshofs liest, die sich mit Fragen der Verhältnismäßigkeit beschäftigen, wird man merken, dass wir hier im Augenblick mehr im Bereich des deutschen Verwaltungsrechts als im Bereich des Common Law liegen.

BRJ: *Also überzeugt die anderen Richter die deutsche Herangehensweise?*

Prof. Wolfrum: Nun, es gibt immer Kompromisse. Manchmal folgen wir mehr dem westeuropäischen Leitbild, manchmal eben dem Common Law. Es ist ein „give and take“.

BRJ: *Nicht selten entscheiden Sie über Themen, die eine hohe politische Brisanz aufweisen. Zuletzt der Fall zwischen Bangladesch und Myanmar, bei dem es um die Bestimmung der Seegrenze ging. Wie sehr beeinflusst die allgemeine politische Situation die Entscheidungen des Gerichtshofes?*

Prof. Wolfrum: Theoretisch gar nicht. Weder die Größe des Staates, noch das politische System sollen an sich Einfluss auf die Entscheidung haben. Es geht darum, objektiv die Fakten festzustellen. Im Falle Bangladesch / Myanmar sind die Fakten sehr klar gewesen. Bangladesch liegt sozusagen in einer ganz engen Bucht und wird natürlich durch Indien auf der westlichen Seite und Myanmar auf der östlichen Seite eingeschränkt. Hier galt es nun, die Seegrenzen zu finden. Es gibt ein ganzes Prüfungsraster, das sich an geografischen Überlegungen festmacht. Im Falle Bangladesch / Myanmar kannten wir die Ölquellen, die Hauptursache für die politische Bedeutung waren, nicht. Im Augenblick verhandelt der

Internationale Seegerichtshof in einer Spezialekammer den Fall Ghana / Elfenbeinküste. Die Schwierigkeit in diesem Fall besteht für uns darin, dass wir die Erdölquellen kennen. Und das ist eine zusätzliche Belastung: Sollen wir so entscheiden, dass eine Ölquelle, die im Augenblick von Staat A genutzt wird, in Zukunft von Staat B genutzt wird? Das macht die Sache nicht leichter.

Aber davon abgesehen, dass wir diese wirtschaftlichen Gesichtspunkte mitberücksichtigen müssen, sind nur die Kriterien zu beachten, die in der Seerechtskonvention stehen – und es sind derer nicht viele. Wir müssen eine Lösung finden, die angemessen ist; was auch immer angemessen heißt.

BRJ: *Ein umstrittenes Thema ist seit geraumer Zeit die Flüchtlingsfrage. Können Sie uns diese Problematik vor allem im Hinblick auf die Schlepperboote als Transportmöglichkeiten aus der Sicht eines Seerechtlers erklären? Wie präsent ist das Thema am Seegerichtshof?*

Prof. Wolfrum: Ein internationales Gericht beschäftigt sich nur mit Fragen – wie jedes deutsche Gericht auch – die an es herangetragen werden. Insofern beschäftigen wir uns offiziell nicht damit, denn wir haben keinen Fall vorliegen. Nun wird Sie diese Antwort nicht zufrieden stellen. Für den Seerechtler stellt sich die Frage, ob Schlepperboote aufgehalten werden dürfen. Die Antwort ist: Ja. Zumindest in der sogenannten Anschlusszone, das ist völlig unumstritten. Ob dies auch auf hoher See möglich ist, darüber kann man streiten. Wahrscheinlich eher nicht.

Die nächste Frage ist, ob Schlepperboote vernichtet werden dürfen. Nach dem Verständnis der Küstenstaaten ist das Einreisen von Illegalen ein Straftatbestand. Und die Boote (die Schlepper) sind sozusagen Mittel für diese Straftat. Ergo könnten sie theoretisch auch zerstört werden. Allerdings gilt es hier, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu wahren. Und darüber steht, wie über allem, das Gebot, Menschenleben zu retten. Es ist ein eherner Grundsatz des Seerechts, dass in Fällen einer Notsituation, in der Menschen in Gefahr sind, jeder Kapitän alles tun muss, um die gefährdeten Personen aufzunehmen, insofern es nicht sein eigenes Geschäft beeinträchtigt. Das gilt für alle Schiffe. Insofern haben wir also zwei Prinzipien, die nicht immer leicht miteinander vereinbart werden können. Jedenfalls müssen Menschen in Not immer aufgenommen werden. Was dann mit den Booten geschieht, ist eine andere Frage. Zerstören darf natürlich nur derjenige, der mit Polizeigewalt ausgestattet ist, das ist aber, glaube ich, selbstverständlich.

BRJ: *Bei den Gewässern, die zu keinem Hoheitsgebiet gehören, wird die Frage des Umweltschutzes schwierig. Welchen Beitrag leistet der Seegerichtshof zum Umweltschutz?*

Prof. Wolfrum: Zunächst gelten nach Teil 12 des Seerechtsübereinkommens die Umweltschutzregeln nicht nur in den Gebieten unter staatlicher Jurisdiktion, sondern generell. Ein Schiff, das Umweltschädigungen auf hoher See begeht, begeht einen Umweltverstoß nach der Seerechtskonvention. Ich komme gleich auf die Sanktionsmöglichkeiten. So besteht zu den Gewässern unter nationaler Jurisdiktion kein Unterschied. Das Durchsetzungssystem ist relativ simpel, aber verhältnismäßig effektiv. Eine Umweltschädigung auf hoher See kann nach Art. 211 i.V.m. Art. 218 der Seerechtskonvention von jedem Hafenstaat geahndet werden. Sagen wir mal, ein Öltanker unter panamaischer Flagge lässt irgendwo im Südatlantik Öl austreten. Er kommt in den Hafen von Hamburg. Hier kann der Kapitän vor Gericht gestellt und verurteilt werden. Das geschieht auch, und zwar durchaus relativ häufig. Man hört davon nicht viel, aber es ist ganz gängig. Der Gerichtshof verfolgt diese Verfahren genau – es werden sicher so an die 150 Schiffe pro Jahr auf diese Weise strafrechtlich verfolgt. Die Strafen betragen teilweise bis zu einer Million US-Dollar – das sind also schon ordentliche Größenordnungen. Nun, aber was hat der Seegerichtshof damit zu tun? Bisher herzlich wenig. Theoretisch können sich die Schiffe an uns wenden und versuchen, einen Prozess dagegen anzustreben. Das hätte allerdings wenig Aussicht auf Erfolg, deswegen geschieht es auch nicht. Aber Umweltschutz ist nicht nur Verschmutzung: Umweltschutz hat auch was zu tun mit Schutz der lebenden Ressourcen, also Fischfang. Und hier ist der Internationale Seegerichtshof drei Mal tätig geworden.

Der bekannteste Fall ist ein Fangverbot für den südlichen Blauflossenthunfisch. Das ist ein relativ großer Kaltwassertunfisch, angeblich eine sehr schmackhafte Sushi-Mahlzeit. 50 Gramm kosten ungefähr 250 – 400 US-Dollar. Ich habe selbst gesehen, wie so ein Fisch in Tokio versteigert wurde. Ein Fisch in der Größe eines normalen Schreibtisches kostete circa 400.000 US-Dollar. Diesbezüglich hat der Internationale Seegerichtshof verfügt, dass die japanischen Fischer nicht weiter fischen durften, da sie bereits überfischten hatten. Japan hat das strikt eingehalten und deswegen eine ganze Fangsaison verloren. Verlust für Japan: wahrscheinlich ungefähr 18 Millionen US-Dollar. Diese Verfügung war sicherlich ein Beitrag zur Erhaltung des Fischbestands.

BRJ: *Zum 20-jährigen Jubiläum des Seegerichtshofes im letzten Jahr bezeichnete der ehemalige Bundespräsident Joachim Gauck dieses Jubiläum in seiner Rede als „...einen Etappensieg im langen Kampf um die Herrschaft des Rechts weltweit. [...] Es ist ein Etappensieg, aber wir feiern ihn, weil es ein Fortschritt ist“. Wie sehen Sie den weiteren Werdegang des Gerichts? Welche Probleme und Herausforderungen liegen vor Ihnen?*

Prof. Wolfrum: Das ist eine große und weitgehende Frage. Ich will versuchen, die wichtigsten Themen zu nennen. Bisher hat der Internationale Seegerichtshof nur die Hälfte seiner Aktivitäten entfalten können. Er ist ja auch gegründet worden, um den Tiefseebergbau zu kontrollieren. Tiefseebergbau gibt es bisher nicht, wird es aber sicher in den nächsten zwei bis drei Jahren geben. Der Tiefseebergbau eröffnet enorme technische und auch umweltpolitisch relevante Fragen. Er könnte zu einer starken Umweltverschmutzung führen. Darin liegt eine Komponente. Die zweite Komponente ist die wissenschaftliche Forschung über die See. Diese ist, seitdem das Abkommen entwickelt worden ist, sehr viel weiter fortgeschritten. Wir wissen heute viel mehr über den Tiefseebereich. Es gibt im Tiefseebereich – also abgeschlossen von Licht und Luft – Organismen, die anders strukturiert sind als das, was im Wasser oder auf der Erde lebt. Diese Lebewesen genetisch zu entschlüsseln, ist eine interessante Aufgabe. Die Frage ist, wer partizipiert an den wissenschaftlichen Erkenntnissen über diese Lebewesen? Sie wissen, es werden inzwischen aus Meeresbestandteilen wie Algen, Quallen und was man sonst so findet, Arzneimittel hergestellt. Die Frage ist wieder, wer partizipiert daran? Der Tiefseebereich ist Common Heritage, aber die lebenden Ressourcen darüber sind es nicht. Aber sollen diese Erkenntnisse oder Gewinne oder beides nur den sechs oder sieben Industriestaaten zugutekommen, die technisch in der Lage sind, forschen zu können? Das ist die nächste Herausforderung. Dritte Herausforderung: Die Nutzung der See hat stark zugenommen. Es gibt viel mehr Schiffe auf hoher See, der Fischfang ist sehr intensiviert worden, neuerdings gibt es in hohem Umfang Aquakulturen. Wir beziehen 60 % des Proteins durch Aquakulturen, was Umweltprobleme erzeugt. Aber auch der Bau von Windparks eröffnet neue Herausforderungen, denn Schiffe sind keine Slalomfahrer. Windparks, wie wir sie vor der Nordküste haben, können durchaus ein Hindernis für die Schifffahrt darstellen. Ein mittelgroßer Tanker braucht für einen Vollkreis einen Radius von 7 km. Enger geht es nicht. Wir haben hier also eine Intensivierung jeder einzelnen Nutzungsform der See und wir haben eine stärkere Konkurrenz der Nutzungsformen untereinander. Ein weiteres Beispiel ist die Verlegung von Kabeln. Wir haben hier insgesamt eine Gemengelage und das ist stets eine Herausforderung. Schließlich die letzte Herausforderung: Viele der neuen Erkenntnisse beruhen auf wissenschaftlicher Forschung. Diese Forschung muss in die Beschlüsse, die zum Meer getroffen werden, einfließen – dazu haben wir bisher jedoch noch keine rechtliche Methode. Das sind die Herausforderungen, die vor dem Seegerichtshof liegen.

BRJ: *Sie haben uns heute einige interessante Einblicke gewährt. Gibt es für Studenten oder Referendare eine Möglichkeit, am Seegerichtshof praktische Erfahrung zu sammeln?*

Prof. Wolfrum: Ja, das gibt es! Auf der Webseite des Internationalen Seegerichtshofs finden Sie die Möglichkeit eines sogenannten „Internship“. Das können Referendare je nach Prüfungsordnung als Wahlstage oder Verwaltungsstation wahrnehmen. Theoretisch können auch Studenten die Möglichkeit eines „Internship“ wahrnehmen. Meine persönliche Empfehlung: Es gibt am Internationalen Seegerichtshof eine Stiftung, die Sommerkurse durchführt. Ein vierwöchiger Kurs in Hamburg oder auch ein dreiwöchiger Kurs auf der griechischen Insel Rhodos. An beiden Kursen bin ich selbst als Lehrer tätig, den Rhodos-Kurs habe ich sogar selbst mitbegründet. Bewerben können sich Studenten, aber auch Juristen mit dem ersten oder sogar auch mit dem zweiten Staatsexamen. Dort wird das Seerecht sehr intensiv und auf hohem Niveau vermittelt. Es ist eine ausgezeichnete Vorbereitung für jeden, der im Seerecht tätig werden will. In Ländern wie England und Amerika wird Seerecht durchaus als Berufsquelle genutzt. In Deutschland bisher leider nicht.

BRJ: *Wir bedanken uns sehr für das Interview!*

Prof. Wolfrum: Gern geschehen.