

Seerechtliche Entwicklungstendenzen auf den Genfer Konferenzen von 1958 und 1960

*Hermann Meyer-Lindenberg *)*

I.

Der Ersten Internationalen Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen in Genf (24. Februar bis 27. April 1958) war es zwar gelungen, mit der Ausarbeitung von vier umfangreichen Übereinkommen (und einem Streitregelungsprotokoll)¹⁾ weite Gebiete des Seerechts zu kodifizieren; sie konnte aber keine abschließende Klärung des in diesem Zusammenhang wichtigsten Fragenkomplexes, nämlich der Breite des Küstenmeeres und etwaiger Fischereizonen, herbeiführen. In ihrer EntschlieÙung VIII vom 27. April 1958 hatte sie daher der Generalversammlung der Vereinten Nationen empfohlen, die Einberufung einer zweiten Konferenz zur weiteren Beratung der von der gegenwärtigen Konferenz unerledigt gelassenen Fragen zu erwägen.

Die UN-Generalversammlung lud daraufhin durch eine EntschlieÙung vom 11. Dezember 1958²⁾ zu einer Zweiten Seerechtskonferenz ein, die vom 17. März bis 26. April 1960 ebenfalls in Genf stattfand. Auch auf dieser Konferenz gelang es nicht, die Fragen der Breite der Küstengewässer und der Fischereizonen befriedigend zu lösen. Die Zweite Seerechtskonferenz endete daher in einer Atmosphäre des Pessimismus und des Zweifels, ob die Kodifikationsbestrebungen angesichts der weltpolitischen Spannungen in absehbarer Zukunft zu einem erfolgreichen Abschluß gebracht werden könnten. Im Gegensatz zu ihrer Vorgängerin enthielt sie sich somit auch jeder Empfehlung, eine weitere Konferenz zur Fortsetzung ihrer Arbeit einzuberufen. Vor allem diejenigen Staaten, die an dem Grundsatz

*) Die nachfolgende Abhandlung gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

¹⁾ UN Conference on the Law of the Sea. Final Act (UN Doc. A/Conf. 13/L 58); AJIL Bd. 52 (1958), S. 830 ff.

²⁾ A/RES/1307 (XII).

der Freiheit der Hohen See festhalten und deshalb der übermäßigen Erweiterung der nationalen Jurisdiktion unterstehenden Küstengewässer sowie der Privilegierung der Küstenstaaten in Fischereizonen entgegentreten, zeigten kein Interesse, die im weltweiten Rahmen unfruchtbare und dem Bestand der herkömmlichen Rechtsgrundsätze abträgliche Diskussion fortzusetzen. Demgegenüber schlugen die Anhänger einer Ausdehnung der Küstenmeerbreite auf 12 sm und weitgehenden Vor- und Kontrollrechte der Küstenstaaten eine Empfehlung an die Vereinten Nationen vor, auf der XX. Session der Generalversammlung im Jahre 1965 über eine neue Seerechtskonferenz zu beschließen; bis zu diesem Zeitpunkt sollten alle vor dem 24. Oktober 1945 unabhängig gewordenen Staaten aufgefordert werden, ihr Küstenmeer nicht über die von ihnen bisher proklamierte Breite zu erweitern, unbeschadet des Rechts aller Staaten, bis zu einer Entfernung von 12 sm von der Grundlinie des Küstenmeeres andere Staaten von der Fischerei und der Ausbeutung der natürlichen Meeresschätze auszuschließen. Ein dahin gehender Resolutionsantrag von 10 Staaten³⁾ wurde aber von der Vollversammlung der Zweiten Seerechtskonferenz mit 32 Ja- gegen 38 Neinstimmen bei 18 Enthaltungen⁴⁾ abgelehnt. Der Versuch, auf diesem Wege eine Anerkennung der bisherigen einseitigen Maßnahmen zur Beschränkung der Meeresfreiheit zu erreichen, war damit abgewehrt.

Es ist also nicht damit zu rechnen, daß in nächster Zeit ein weiterer Versuch unternommen wird, die noch offenen Fragen des Seerechts durch eine weltweite Kodifikation zu lösen. Vielmehr geht gegenwärtig das Bestreben der an der Erhaltung der Meeresfreiheit interessierten Staaten dahin, durch bilaterale oder regionale Vereinbarungen, soweit möglich, spezielle und auch für die Zukunft unangreifbare Regelungen zu schaffen. In diese Richtung weisen die Vereinbarung Großbritanniens mit Dänemark über die Fischerei vor den Färöer-Inseln vom 27. April 1959⁵⁾ und die im September 1960 von Großbritannien und Norwegen paraphierte Vereinbarung über die Fischerei vor der norwegischen Küste. Diesen Vereinbarungen werden entweder entsprechende Verträge der jeweiligen Küstenländer mit den übrigen beteiligten Fischereistaaten oder – was vorzuziehen wäre – multilaterale Regionalabkommen (z. B. für den Bereich der geographischen Nordsee) folgen müssen. Diese Regionalabkommen sollten so wenig wie möglich vom *status quo* abweichen.

³⁾ A/Conf. 19/L 9, eingebracht von Saudi-Arabien, Indonesien, Irak, Jemen, Libanon, Marokko, Mexiko, Vereinigte Arabische Republik, Sudan und Venezuela.

⁴⁾ Die Enthaltungen entfielen auf die gemäßigten lateinamerikanischen und afroasiatischen Staaten sowie auf Polen, Jugoslawien, Österreich und Irland.

⁵⁾ Abgedruckt ZaöRV Bd. 20, S. 84 ff.

Da mit der Zweiten Genfer Konferenz die weltweiten Kodifikationsbestrebungen zu einem vorläufigen Stillstand gekommen sein dürften, erscheint es gerechtfertigt, die Ergebnisse beider Konferenzen zusammenfassend zu untersuchen. Das Kriterium für die Würdigung dieser Ergebnisse muß deren positive oder negative Auswirkung auf den Grundsatz der Meeresfreiheit sein. Dabei sollte aber nicht außer Betracht bleiben, daß bisher keine der vier auf der Ersten Konferenz angenommenen Konventionen in Kraft getreten ist⁶⁾. Den Inhalt der Konvention über die Hohe See und Teile der Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone wird man jedoch selbst dann weitgehend als geltendes Recht ansehen können, wenn diese Konventionen nicht förmlich in Kraft treten sollten; denn insoweit beschränkt sich das Genfer Kodifikationswerk im wesentlichen auf die Fixierung geltenden Gewohnheitsrechts, wobei es gelungen ist, einige der sich hierbei stellenden Auslegungsfragen in allgemeinem Einverständnis zu bereinigen. Hingegen wird man der Konvention über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See, der Konvention über den Festlandsockel und einigen Bestimmungen der Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone (z. B. Art. 4 über das Ziehen gerader Grundlinien, Art. 7 Abs. 4 über die Öffnungsbreite der Buchten) keine Rechtsverbindlichkeit zuzubilligen brauchen, bevor sie gemäß ihren Schlußbestimmungen von mindestens 22 Staaten ratifiziert worden sind. Auch nach ihrem Inkrafttreten bleibt ihre Geltung zumindest formell auf diejenigen Staaten beschränkt, die sie ratifiziert haben oder ihnen beigetreten sind, weil in diesen Regeln weniger bestehendes Gewohnheitsrecht kodifiziert, als vielmehr neues Vertragsrecht geschaffen worden ist. Dennoch ist nicht zu verkennen, daß auch diese Konventionen als Niederschlag der gegenwärtigen seerechtlichen Entwicklungstendenzen selbst im Falle ihres Nichtinkrafttretens und erst recht im Falle ihres Inkrafttretens nur für eine beschränkte Anzahl von Staaten auch für die übrige Staatenwelt nicht ohne Bedeutung bleiben werden.

⁶⁾ Die Konventionen treten jeweils am 30. Tage nach der Hinterlegung der 22. Ratifikations- oder Beitrittsurkunde bei dem UN-Generalsekretär in Kraft. Der gegenwärtige Stand (15. 10. 1960) ist folgender: Die Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone ist von 44, die über die Hohe See von 49, die über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See von 37, die über den Festlandsockel von 46 und das Streitregelungsprotokoll von 30 Staaten unterzeichnet worden. Nur Haiti hat bisher sämtliche Konventionen und das Streitregelungsprotokoll ratifiziert. Die vier Konventionen (ohne das Streitregelungsprotokoll) sind ferner von Kambodscha ratifiziert worden. Großbritannien hat die Konventionen über das Küstenmeer, die Hohe See und die Fischerei, Afghanistan nur die über die Hohe See ratifiziert.

Am 22. 11. 1960 hat die UdSSR die drei Konventionen über Küstenmeer und Anschlußzone, Hohe See und Festlandsockel ratifiziert, unter Bestätigung der Vorbehalte und Erklärungen bei Unterzeichnung der beiden ersten.

II. Der Grundsatz der Meeresfreiheit

Der Grundsatz der Meeresfreiheit wird in Art. 2 Abs. 1 der Konvention über die Hohe See bekräftigt. Dort wird zunächst in Satz 1 festgestellt, daß die Hohe See allen Nationen offenstehe und daher kein Staat für sich in Anspruch nehmen dürfe, sie teilweise seiner Hoheitsgewalt zu unterstellen. Die Hohe See steht somit als *res communis omnium* im Gemeingebrauch aller Staaten. Gemäß einem Antrag Mexikos⁷⁾ stellt Art. 2 Abs. 1 Satz 2 klar, daß die Meeresfreiheit nur unter den in diesen Artikeln und den anderen Regeln des Völkerrechts festgelegten Bedingungen ausgeübt werden könne, während die in Art. 2 Abs. 2 enthaltene Bestimmung, derzufolge die Meeresfreiheit mit gebührender Rücksicht auf die Interessen anderer Staaten auszuüben ist, auf einen Antrag Großbritanniens⁸⁾ zurückgeht. Nach Art. 2 Abs. 1 Satz 3 umfaßt die Meeresfreiheit sowohl für Küsten- als für Binnenstaaten – unter anderem –

1. die Freiheit der Schifffahrt;
2. die Freiheit der Fischerei;
3. die Freiheit, Unterwasserkabel und Rohrleitungen zu legen; und
4. die Freiheit, die Hohe See zu überfliegen.

Aus dieser Formulierung (»unter anderem«) ergibt sich, daß die Hohe See auch außerhalb der genannten vier Anwendungsbereiche der Meeresfreiheit für andere Zwecke im Gemeingebrauch aller Staaten steht. Ein portugiesischer Antrag, die Freiheit der Erforschung des Meeres und seines Untergrundes in den Katalog der Freiheiten des Art. 2 Abs. 1 aufzunehmen⁹⁾, konnte mit dieser Begründung abgelehnt werden.

Andererseits zeigte sich schon bei den Beratungen im 2. Ausschuß der Ersten Konferenz, daß verschiedene Delegationen bemüht waren, den materiellen Anwendungsbereich der Meeresfreiheit einzuengen. So schlug Peru vor, in Art. 2 Abs. 1 einen Vorbehalt der Rechte des Küstenstaates in einer »Konservierungszone« aufzunehmen¹⁰⁾. Albanien, Bulgarien und die Sowjetunion beantragten ein Verbot militärischer Übungen auf oder über der Hohen See in der Nähe fremder Küsten oder internationaler Schifffahrtswege¹¹⁾. Beide Anträge wurden mit großer Mehrheit zurückgewiesen. Dies bedeutet aber nicht, daß etwa für Flottenübungen keinerlei Beschränkungen bestünden. Auch sie stehen unter dem in Art. 2

⁷⁾ A/Conf. 13/C 2/L 3, Off. Rec. Bd. 3, S. 115.

⁸⁾ A/Conf. 13/C 2/L 68, Off. Rec. Bd. 3, S. 134.

⁹⁾ A/Conf. 13/C 2/L 7.

¹⁰⁾ A/Conf. 13/C 2/L 34.

¹¹⁾ A/Conf. 13/C 2/L 32.

Abs. 2 enthaltenen Vorbehalt der gebührenden Rücksichtnahme auf die Interessen anderer Staaten.

Eine lebhafte Diskussion entstand während der Beratungen des 2. Ausschusses über Art. 2 der Konvention über die Hohe See wegen eines von der Sowjetunion, Polen, der Tschechoslowakei und Jugoslawien eingebrachten Antrags, nach welchem den Staaten die Verpflichtung auferlegt werden sollte, sich aller Kernwaffenversuche auf der Hohen See zu enthalten¹²⁾. Den Antragstellern wurde entgegengehalten, daß sich das Problem der Kernwaffenversuche nicht isoliert für den Bereich der Hohen See stelle, da auch Kernwaffenversuche auf dem Lande oder innerhalb des Küstenmeeres unmittelbare Auswirkungen auf der Hohen See haben könnten. Außerdem sei das Verbot der Kernwaffenversuche ein mit den allgemeinen Abrüstungsverhandlungen verknüpftes Problem, das nur von den dafür zuständigen Gremien mit Aussicht auf Erfolg behandelt werden könne. Die Erste Konferenz entschied daraufhin, die Frage der Kernwaffenversuche auf der Hohen See nicht in dem Konventionstext zu behandeln, und beschränkte sich in der Vollversammlung mit 58 zu 0 Stimmen bei 13 Enthaltungen auf die Annahme eines indisch-ceylonischen Resolutionsentwurfs, demzufolge bei vielen Staaten die Auffassung besteht, daß Kernwaffenversuche eine Verletzung der Meeresfreiheit darstellen, und der Generalversammlung der Vereinten Nationen eine »angemessene Erledigung« der Angelegenheit empfohlen wird¹³⁾. Die Frage der Kernwaffenversuche auf der Hohen See ist übrigens auch im Zusammenhang mit Art. 25 der Konvention über die Hohe See erörtert worden. Durch diese Bestimmung werden die Staaten aber nur verpflichtet, Maßnahmen zur Verhütung einer Verschmutzung des Meeres durch die Versenkung von radioaktivem Abfall zu ergreifen und dabei die Maßstäbe und Anordnungen der zuständigen internationalen Organisationen, mit denen sie zusammenarbeiten sollen, zu berücksichtigen.

Es ist zu begrüßen, daß Art. 2 der Konvention über die Hohe See den Gemeingebrauch der Hohen See nicht nur den Küsten-, sondern auch den Binnenstaaten zuerkennt. Aus dem Anspruch der Binnenstaaten auf die Meeresfreiheit folgt aber nicht, daß ihnen auch kraft allgemeinen Völkerrechts ein Recht auf freien Zugang zum Meer zustünde. Das Bestehen eines solchen subjektiven Rechts hatten besonders die Tschechoslowakei und Afghanistan behauptet, auf deren Initiative in Genf vom 10. bis 14. Februar 1958, also kurz vor der Ersten Seerechtskonferenz, eine

¹²⁾ A/Conf. 13/C 2/L 30.

¹³⁾ A/Conf. 13/L 56.

Vorkonferenz der Binnenstaaten stattgefunden hatte. Nicht nur die Transitstaaten, sondern auch die meisten übrigen Küstenstaaten erklärten, daß ein solches subjektives Recht auf freien Zugang im geltenden allgemeinen Völkerrecht keine Stütze finde; vielmehr müsse es im Einzelfall vertraglich zwischen dem Transit- und dem Binnenstaat begründet und geregelt werden. Die Konferenz folgte dieser Auffassung und nahm auf Antrag der Schweiz die in Art. 3 der Konvention über die Hohe See enthaltene Bestimmung an. Danach sollen die Staaten ohne Meeresküsten freien Zugang zum Meer erhalten ("should have free access to the sea"). Die Fassung "should have free access" an Stelle der von verschiedenen Binnenstaaten gewünschten Formulierung "shall have free access" trägt der von den Küstenstaaten vertretenen These Rechnung. Gemäß Art. 3 der Konvention sollen die zwischen dem Küsten- und dem Binnenstaat zu treffenden Vereinbarungen diesem den freien Durchgang auf der Basis der Gegenseitigkeit und seinen Schiffen in den Seehäfen Gleichbehandlung bzw. Meistbegünstigung sichern. Es bleibt allerdings unklar, wie im Verhältnis zwischen Küsten- und Binnenstaat die Gegenseitigkeit nach Art. 3 Ziff. 1 a gewährt werden könnte.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Konvention über die Hohe See in ihren Art. 2 und 3 das Recht auf Meeresfreiheit in eindeutiger und umfassender Weise bestätigt hat. Um so bedauerlicher ist es, daß die Erste Seerechtskonferenz in vielen ihrer Ergebnisse und die Zweite Seerechtskonferenz während ihres gesamten Verlaufs die Tendenz offenbart haben, die Freiheit der Hohen See sowohl in räumlicher als auch in materieller Hinsicht einzuschränken.

III. Der räumliche Anwendungsbereich der Meeresfreiheit

Er umfaßt die Hohe See (Art. 1 der Konvention über die Hohe See). Unter diesen Begriff fallen alle Teile des Meeres, die nicht zum Küstenmeer oder zu den Eigengewässern eines Staates gehören¹⁴⁾. Jede Erweiterung der Küstenmeerbreite hat somit eine entsprechende Einengung des Anwendungsbereichs der Meeresfreiheit zur Folge.

¹⁴⁾ Ein zurückgewiesener rumänisch-ukrainischer Antrag (A/Conf. 13/C 2/L 26), bestimmte Seegebiete einer besonderen Ordnung für die Schifffahrt zu unterstellen, der sich auf die sowjetische These von den »geschlossenen Meeren« stützte, sollte für die Ostsee und das Schwarze Meer einen Ausnahmestatus (vor allem Ausschluß fremder Kriegsschiffe) schaffen.

1. Die Breite des Küstenmeeres

An der Aufgabe, die Breite des Küstenmeeres mit allgemein verbindlicher Wirkung zu kodifizieren, war bereits die Haager Kodifikationskonferenz des Völkerbundes von 1930 gescheitert. Auch die International Law Commission (ILC), deren Seerechtsentwurf in der Fassung von 1956¹⁵⁾ der Ersten Genfer Konferenz als Arbeitsgrundlage diente, konnte diese Frage nicht lösen¹⁶⁾. Art. 3 des ILC-Entwurfs von 1956 lautet:

“1. The Commission recognizes that international practice is not uniform as regards the delimitation of the territorial sea.

2. The Commission considers that international law does not permit an extension of the territorial sea beyond twelve miles.

3. The Commission, without taking any decision as to the breadth of the territorial sea up to that limit, notes, on the one hand, that many States have fixed a breadth greater than three miles and, on the other hand, that many States do not recognize such a breadth when that of their own territorial sea is less.

4. The Commission considers that the breadth of the territorial sea should be fixed by an international conference.”

Sowohl auf der Ersten als auch auf der Zweiten Genfer Konferenz haben sich die Gegner der herkömmlichen Dreimeilenregel immer wieder auf Art. 3 des ILC-Entwurfs berufen und behauptet, daß nach seinem Abs. 2 eine Ausdehnung des Küstenmeeres bis zu 12 sm völkerrechtsgemäß sei. Eine solche Auslegung ist aber mit Art. 3 Abs. 3 des Entwurfs, nach dem eine Entscheidung über die Breite des Küstenmeeres nicht gefällt werden sollte, unvereinbar. Auch der Berichterstatter der ILC, François, hat auf der Ersten Genfer Konferenz ausdrücklich erklärt, daß jene Interpretation aus Art. 3 Abs. 2 des Entwurfs «ne produit pas l'intention de la Commission». Er fügte hinzu, «en ce qui concerne une délimitation entre

¹⁵⁾ Abschlußbericht der ILC über ihre 8. Sitzung vom 23. 4. bis 4. 7. 1956. A/CN.4/104.

¹⁶⁾ Der Berichterstatter der ILC, M. François, hatte in seinem ersten Bericht von 1950 (A/CN.4/53, S. 11) die Auffassung vertreten, daß die Dreimeilenzone keine Aussicht auf allgemeine Anerkennung habe und daß statt ihrer eine Regelung im Sinne einer Sechsmilenzone angestrebt werden sollte. In seinem zweiten Bericht von 1951 (A/CN.4/61, S. 6) schlug er eine Küstenmeerbreite von nicht mehr als zwölf sm vor; der Küstenstaat sollte fremden Staatsangehörigen die Fischerei außerhalb der Dreimeilenzone aber nur im Rahmen der auch für die eigenen Staatsangehörigen geltenden Beschränkungen untersagen dürfen. Der dritte Bericht von 1952 (A/CN.4/177, S. 5) wiederholt diesen Vorschlag mit dem Zusatz, daß die Küstenmeerbreite mangels einer besonderen Festsetzung durch den Küstenstaat drei sm betragen solle. Im Jahre 1954 stellte die ILC die Frage der Küstenmeerbreite zurück. 1955 traf sie dann die (mit geringfügigen Änderungen) in die Vorschläge von 1956 übernommenen Feststellungen und empfahl, die Angelegenheit durch eine diplomatische Konferenz zu regeln.

3 et 12 milles, la Commission s'abstint de la déclarer soit légitime soit illégitime: elle ne se prononce pas là dessus»¹⁷⁾).

Während die Erste Genfer Konferenz bei ihren Beratungen über alle sonstigen seerechtlichen Materien von den Vorschlägen der ILC ausgehen konnte, war sie für die Lösung des Problems der Küstenmeerbreite auf die Initiativen der Regierungen der einzelnen Teilnehmerstaaten angewiesen. Etwa ein Drittel der Staaten (darunter fast alle europäischen Staaten außerhalb des Ostblocks sowie die USA, Australien, Kanada, China, Japan, Pakistan und Vietnam) bekannten sich während der Generaldebatte im 1. Ausschuß zu der Dreimeilenregel¹⁸⁾. Zu dieser Gruppe gehörten also die traditionellen See- und Fischereistaaten, deren Gesamttonnage sowie Fracht- und Fischfangvolumen diejenigen der übrigen Gruppen erheblich übertrafen. Ein weiteres Drittel, das überwiegend aus den Staaten des Ostblocks, den afro-asiatischen Entwicklungsländern und mehreren lateinamerikanischen Staaten bestand, setzte sich für eine 12 sm-Breite ein. Die Anhänger der 12 sm-Breite vertraten in ihrer Mehrheit die Auffassung, daß die Dreimeilenregel niemals allgemein gültiges Völkerrecht gewesen sei und daß bereits auf Grund der bestehenden Rechtslage jeder Staat eine Küstenmeerbreite bis zu 12 sm in Anspruch nehmen könne. Diese Gruppe machte geltend, daß sie – unter Einschluß der auf der Konferenz nicht vertretenen Volksrepublik China – die Mehrheit der Erdbevölkerung umfasse. Nur verhältnismäßig wenige Delegationen sprachen sich für eine Küstenmeerbreite von 6 sm¹⁹⁾ oder für extreme Breiten aus, in denen wenigstens der Fischfang bis zu 200 sm den Staatsangehörigen des Küstenstaats vorbehalten bleiben sollte²⁰⁾. Im wesentlichen ging es also auf der Ersten Seerechtskonferenz bei den Diskussionen über die Küstenmeerbreite um eine Auseinandersetzung zwischen den Anhängern der Drei- und denjenigen der Zwölfmeilenzone.

Die Anhänger der Dreimeilenzone bedienten sich 1958 während der Generaldebatte im 1. Ausschuß²¹⁾ zur Begründung ihres Standpunkts hauptsächlich folgender Argumente:

1. Die Dreimeilenregel sei ein anerkannter Grundsatz, der dem Prinzip der Meeresfreiheit den größtmöglichen Anwendungsbereich sichere und damit allen Staaten zugute komme. Geringfügige Abweichungen, die den be-

¹⁷⁾ In der 21. Sitzung des 1. Ausschusses am 19. 3. 1958 (A/Conf. 13/C 1/L 10, S. 8 f.).

¹⁸⁾ Bzw. zu der Viermeilenregel für die skandinavischen Staaten.

¹⁹⁾ U. a. Ceylon, Haiti, Indien, Israel, Jugoslawien, Thailand.

²⁰⁾ Chile, Ecuador und Peru auf Grund der sog. Deklaration von Santiago vom 18. 8. 1952.

²¹⁾ Off. Rec. Bd. 3.

sonderen geographischen Gegebenheiten bestimmter Räume Rechnung trügen (z. B. die 4 sm-Grenze vor Schweden, Norwegen und Island), ließen den allgemeinen Grundsatz der 3 sm-Breite unberührt. Es bestehe keine Veranlassung, diese Regel ohne zwingenden Grund aufzugeben.

2. Jede Erweiterung der Küstenmeerbite käme einer Behinderung der Fernfischerei gleich. In einer Epoche ständiger Zunahme der Erdbevölkerung und chronischer Unterernährung breiter Massen sei die Versorgung der Menschheit mit Fischen, besonders wegen deren hohem Gehalt an tierischem Eiweiß, von größter Bedeutung. Die Küstenmeerstreifen, die der Fernfischerei bei einer Erweiterung der Küstenmeerbite verloren gingen, könnten von der technisch meist rückständigen Küstenfischerei der an der Erweiterung besonders interessierten Entwicklungsländer nur unzulänglich befischt werden. Eine Gefahr der Überfischung von Küstengewässern bestehe in der Regel nicht. Nur ausnahmsweise könne von einer solchen Gefahr während einer beschränkten Zeit in bestimmten Räumen und für besondere Fischarten gesprochen werden. Soweit sie gegeben sei, könne ihr unschwer durch entsprechende, vertraglich zu vereinbarende Erhaltungsmaßnahmen begegnet werden. Eine Umstellung der Fernfischerei auf neue Fangmethoden oder -geräte sowie die Erforschung neuer Fanggründe seien mit hohen Kosten verbunden. Gerade die für die menschliche Nahrung besonders wichtigen Fischarten hielten sich überwiegend in Küstennähe auf, so daß es schon aus diesem Grunde schwierig sein würde, qualitativ und quantitativ gleichwertige Fischgründe außerhalb einer Zwölfmeilenzone zu erschließen. Die an der Fernfischerei beteiligten Bevölkerungsgruppen und Betriebe würden schweren wirtschaftlichen Schaden erleiden. Schließlich sei das Fischen in Küstenferne mit zusätzlichen Risiken für die Sicherheit von Schiff und Besatzung verbunden.

3. Eine Ausdehnung der Küstenmeere würde die Schifffahrt behindern und deshalb zu einer Verlängerung der Routen und Verteuerung der Transporte führen. Trotz des Rechts auf friedliche Durchfahrt müsse damit gerechnet werden, daß der Küstenstaat sein Küstenmeer aus Sicherheitsgründen zeitweilig für die Durchfahrt fremder Schiffe sperre oder zumindest durch verschärfte Kontrollen (z. B. um festzustellen, ob die Durchfahrt im Einzelfall wirklich friedlich sei) behindere. Außerdem erstrecke sich das Recht auf friedliche Durchfahrt nicht auf den Durchflug fremder Flugzeuge durch den über dem Küstenmeer befindlichen Luftraum.

4. Im Falle einer Ausdehnung des Küstenmeeres könne der Küstenstaat die völkerrechtlich zulässigen Hoheitsakte gegen durchfahrende fremde Handelsschiffe unter straf- oder zivilrechtlichen Gesichtspunkten in einer

entsprechend erweiterten Zone vornehmen. Auch dies sei der Freizügigkeit abträglich.

5. Vom Standpunkt der nationalen Verteidigung sei eine Ausdehnung des Küstenmeeres bedenklich. So könnten fremde Unterseeboote im Kriegsfall ein breiteres neutrales Küstenmeer mißbrauchen, um dort der Verfolgung durch überlegene feindliche Seestreitkräfte zu entgehen. Die Ausdehnung der Küstenmeere begünstige daher einseitig die Staaten mit stark ausgebauter U-Bootwaffe und bedrohe somit die allgemeine Sicherheit. Andererseits biete ein Küstenmeer von 12 sm Breite beim gegenwärtigen Stand der Waffentechnik dem Küstenstaat keinen größeren Schutz als ein Küstenmeer von 3 sm.

In der gleichen Debatte im 1. Ausschuß machten die Befürworter einer Küstenmeerbreite von zwölf Seemeilen vor allem folgendes geltend:

1. Grundlage des modernen Völkerrechts sei die gegenseitige Achtung der staatlichen Souveränität. In Ausübung seiner Souveränitätsrechte sei jeder Staat befugt, sein Hoheitsgebiet gegenüber der Hohen See entsprechend seinen Bedürfnissen und Interessen abzugrenzen. Er dürfe dieses Recht nur nicht mißbräuchlich ausüben. In der Ausdehnung des Küstenmeeres auf eine Breite von 12 sm liege kein Mißbrauch.

2. Eine für alle Staaten verbindliche Völkerrechtsregel, derzufolge die Küstenmeerbreite nur 3 sm betrage, habe nie bestanden. Diese Regel sei zwar seit dem 17. Jh. von einigen Seemächten in Anspruch genommen und im 19. Jh. auch überwiegend praktiziert worden; gerade aus der historischen Betrachtung ergebe sich aber, daß dieser Grundsatz nur während einer beschränkten Zeitspanne und selbst während dieser nur mit Ausnahmen gegolten habe.

3. Ausgangspunkt für die Festsetzung der Küstenmeerbreite auf 3 sm im 17. und frühen 18. Jh. sei die Kanonenschußweite gewesen. Man habe als äußere Grenze des Küstenmeeres diejenige Linie gewählt, bis zu der das Küstenmeer effektiv beherrschbar gewesen sei. Heute, im Zeitalter der Langstreckenraketen, sei jeder Beschränkung des Küstenmeeres unter Verteidigungsgesichtspunkten der Boden entzogen.

4. Die Dreimeilenregel sei von den traditionellen Seemächten zum Schutz ihrer eigenen seebeherrschenden Interessen entwickelt worden. Die zahlreichen Neustaaten, die bei der Entstehung dieser Regel nicht mitgewirkt hätten, könnten an sie auch nicht gebunden werden.

5. Jedenfalls sei das Dreimeilenprinzip, falls es jemals allgemein gegolten habe, heute überholt. Die entgegenstehende Praxis der Staatenmehrheit beweise, daß der größere Teil der Staatengemeinschaft sich wirksam von diesem Prinzip losgesagt habe.

6. Die Fischbestände in Küstennähe müßten vor allem der Versorgung der Bevölkerung des Küstenstaates dienen. Die technisch hochentwickelte Fernfischerei der traditionellen Fischereistaaten setze den dort vorhandenen Fischbestand der Überfischung aus.

7. Die Ausdehnung der Küstenmeere auf 12 sm sei keine Behinderung der fremden Schifffahrt, deren legitime Interessen durch das Recht auf friedliche Durchfahrt hinreichend geschützt seien.

8. Mit den Sicherheitsinteressen besonders militärisch schwacher und im Kriegsfall möglicherweise neutraler Staaten sei nur ein breiter Küstenmeerstreifen, der die Kriegshandlungen von dem Küstenstaat fernhalte, vereinbar.

Die Beratungen der Ersten Genfer Konferenz ließen von Anfang an erkennen, daß weder die Anhänger der Drei-, noch diejenigen der Zwölfmeilenzone in der Lage sein würden, ihren Standpunkt durchzusetzen²²⁾. Dies veranlaßte nun die Befürworter der Dreimeilenzone zu dem Versuch, durch Kompromißangebote einen entsprechenden Verständigungswillen der Gegenseite auszulösen. Diese Kompromißangebote gingen bis zu einer Erweiterung des Küstenmeeres auf 6 sm und der Errichtung einer Fischereizone von weiteren 6 sm, die zwar als Teil der Hohen See behandelt, in der dem Küstenstaat aber weitgehende Fischereiprivilegien zugebilligt werden sollten. Alle diese Bemühungen, sowohl im Anfangsstadium als auch in den späteren Phasen der Genfer Konferenzen, schlugen fehl. Die Kompromißbereitschaft der traditionellen Schifffahrts- und Fischereistaaten hat letzten Endes nur deren Verhandlungsposition, wenigstens in taktischer Hinsicht, geschwächt.

Den ersten Kompromißvorschlag brachte Kanada ein. Bei einer Küstenmeerbreite von 3 sm sollten dem Küstenstaat ausschließliche Fischereirechte bis zu einer Entfernung von 12 sm von der Grundlinie des Küstenmeeres zustehen²³⁾. Die USA zögerten nicht, diesen Vorschlag zu unterstützen. Noch bevor aber im 1. Ausschuß eine Beratung oder gar Abstimmung über den kanadischen Antrag stattgefunden hätte, trat Großbritannien mit

²²⁾ Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf die Darstellung der wichtigsten Anträge. Für weitere Hinweise vgl. Knackstedt, Die Internationale Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen 1958 (vgl. Marine-Rundschau 1958, Nr. 3-6) und Die 2. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen (a. a. O. 1960 Nr. 4, S. 193 ff.) sowie die Zusammenstellung von Hoog über Vorgeschichte, Verhandlungen und Ergebnisse der Genfer Seerechtskonferenzen, die demnächst als Band 36 im Rahmen der Dokumente (Hrsg. Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländ. öffentl. Recht der Univ. Hamburg) erscheinen wird. Die Forschungsstelle hat das Manuskript dieser Arbeit dem Verfasser dankenswerterweise zur Verfügung gestellt.

²³⁾ A/Conf. 13/C 1/L 77/Rev. 1.

einem neuen und folgenschweren Kompromißangebot hervor. Es schlug eine Küstenmeerbreite von 6 sm mit der Maßgabe vor, daß fremde Schiffe (einschließlich der Kriegsschiffe) in der Zone zwischen 3 und 6 sm die gleichen Durchfahrtsrechte haben sollten wie im Bereich der Hohen See. Das Gleiche sollte für das Überfliegen dieser Zone durch fremde Flugzeuge gelten²⁴⁾. Auch Schweden beantragte, sogar vorbehaltlos, die Ausdehnung der Küstenmeerbreite auf 6 sm²⁵⁾; desgleichen ging der italienische Vorschlag von einer Küstenmeerbreite von 6 sm aus²⁶⁾. Damit hatten zum erstenmal maßgebliche Seemächte des Westens offen ihre Bereitschaft zum Verzicht auf die Dreimeilenregel bekundet. Nun beantragten auch die USA, das Küstenmeer auf 6 sm auszudehnen und in einer an das Küstenmeer angrenzenden Zone von weiteren 6 sm dem Küstenstaat ausschließliche Fischereirechte – unter Vorbehalt der Rechte dritter Staaten, die dort in den letzten 5 Jahren gefischt haben – zuzubilligen²⁷⁾. Kanada modifizierte daraufhin seinen ursprünglichen Vorschlag und beantragte seinerseits eine Küstenmeerbreite von 6 sm und eine zusätzliche Fischereizone von weiteren 6 sm mit ausschließlichen Fischereirechten für den Küstenstaat ohne den Vorbehalt der sog. historischen Fischereirechte dritter Staaten²⁸⁾. Als Folge dieser Entwicklung wurde der Vorschlag Griechenlands, der als letzter eine Küstenmeerbreite von 3 sm vorsah²⁹⁾, zurückgezogen.

Bei den Abstimmungen im 1. Ausschuß konnte keiner der Kompromißanträge selbst die dort erforderliche einfache Mehrheit erreichen. Nur der zweite Teil über die Fischereizone des revidierten kanadischen Vorschlags, über den getrennt abgestimmt wurde, ist dort mit 37 gegen 35 Stimmen

²⁴⁾ A/Conf. 13/C 1/L 134.

²⁵⁾ A/Conf. 13/C 1/L 4.

²⁶⁾ A/Conf. 13/C 1/L 137.

²⁷⁾ A/Conf. 13/C 1/L 159/Rev. 2.

²⁸⁾ A/Conf. 13/C 1/L 77/Rev. 3. Kanada hatte sich vorübergehend mit Indien und Mexiko zu einem gemeinsamen Vorschlag vereinigt, demzufolge vor dem 24. 2. 1958, d. h. vor Konferenzbeginn, proklamierte Ausdehnungen des Küstenmeeres bis zu 12 sm als rechtswirksam anerkannt werden sollten (A/Conf. 13/C 1/L 77/Rev. 2). Dieser gemeinsame Vorschlag wurde auf Betreiben Kanadas jedoch zugunsten seines eigenen revidierten Antrags (L 77 Rev. 3) zurückgezogen. Der auf beiden Genfer Konferenzen zu Zwecken der Abkürzung häufig verwendete Begriff »historische Fischereirechte« ist in theoretischer Hinsicht anfechtbar; denn dritte Staaten, die herkömmlich Fernfischerei vor fremden Küsten außerhalb der Küstenmeere betreiben, üben ein ihnen nach allgemeinem Völkerrecht zustehendes Recht aus. Einer fortgesetzten Übung, wie sie etwa für das Entstehen eines nach allgemeinem Völkerrecht nicht bestehenden gewohnheitsrechtlichen Anspruchs erforderlich gewesen wäre, bedurfte es zur Begründung dieses Rechts nicht. Die Bezeichnung »historische Fischereirechte« soll verdeutlichen, daß dieses Recht durch vertragliche Neuregelung künftig nur in dem Umfang geschützt werden soll, in dem es in der Vergangenheit tatsächlich ausgeübt worden ist.

²⁹⁾ A/Conf. 13/C 1/L 136.

angenommen worden. Ebensovienig konnten aber auch die Anhänger der Zwölfmeilenzone ihre Anträge durchsetzen. Ein von Indien und Mexiko eingebrachter Antrag, nach dem alle Staaten berechtigt sein sollten, ihr Küstenmeer bis auf 12 sm zu erweitern, wurde mit 35 zu 35 Stimmen abgelehnt. Desgleichen scheiterten alle übrigen Anträge, durch die auf die eine oder andere Weise einer Küstenmeerbreite von 12 sm stattgegeben werden sollte.

Auch in der Vollversammlung der Ersten Genfer Konferenz kam kein Ausgleich zwischen den Auffassungen der beiden Gruppen zustande. Dort standen vier Anträge zur Abstimmung:

- a) Ein Antrag der USA auf eine Küstenmeerbreite von 6 sm und eine Fischereizone von weiteren 6 sm unter zeitlich unbefristeter Anerkennung historischer Rechte dritter Fischereistaaten ³⁰⁾;
- b) ein kanadischer Vorschlag für eine ausschließliche Fischereizone des Küstenstaates zwischen 6 und 12 sm von der Grundlinie des Küstenmeeres ohne Anerkennung historischer Rechte dritter Staaten (2. Teil des im ersten Ausschuß gestellten kanadischen Antrages, s. o.);
- c) ein 8-Staatenvorschlag (Burma, Indonesien, Kolumbien, Marokko, Mexiko, Saudi Arabien, Vereinigte Arabische Republik und Venezuela), nach dem jeder Staat berechtigt sein sollte, sein Küstenmeer bis auf 12 sm festzusetzen und bei Inanspruchnahme einer geringeren Breite ausschließliche Fischereirechte bis zu 12 sm von der Grundlinie des Küstenmeeres auszuüben ³¹⁾; sowie
- d) ein bereits im ersten Ausschuß abgelehnter sowjetrussischer Antrag, demzufolge jeder Staat innerhalb der Grenzen von 3 bis 12 sm, unter Berücksichtigung der geschichtlichen und geographischen Bedingungen, der wirtschaftlichen Interessen und der Interessen der Sicherheit des Küstenstaates und der internationalen Schifffahrt die Breite seines Küstenmeeres frei bestimmen könne ³²⁾.

Keiner dieser Anträge erreichte in der Vollversammlung die erforderliche Zweidrittelmehrheit, wenn auch der amerikanische Antrag mit 45 Ja gegen 33 Nein-Stimmen bei 9 Enthaltungen das beste Abstimmungsergebnis erzielte ³³⁾.

Als im Frühjahr 1960 die Zweite Genfer Seerechtskonferenz in ihrem Gesamtausschuß die Beratungen über die gleichen Fragen, d. h. die Breite des Küstenmeeres und der Fischereizonen, aufnahm, stellte

³⁰⁾ A/Conf. 13/L 29.

³¹⁾ A/Conf. 13/L 34.

³²⁾ A/Conf. 13/L 30.

³³⁾ Vgl. Official Records Bd. 2, S. 39.

sich sehr bald heraus, daß sich die traditionellen Seemächte der freien Welt zwar nach wie vor überwiegend zu dem Grundsatz der Dreimeilenbreite für die Begrenzung der Küstenmeere bekannten ³⁴⁾, daß sie aber auf jeden förmlichen Antrag, dem diese Rechtsauffassung zugrunde gelegen hätte, in Anbetracht des auf der Konferenz bestehenden Stimmenverhältnisses verzichteten. Im Gegensatz zur Ersten Genfer Konferenz wurde diesmal also auch im Anfangsstadium der Beratungen von jedem Versuch, die Küstenmeerbreite auf 3 sm bei gleichzeitiger Anerkennung küstenstaatlicher Fischereiprivilegien in einer Anschlußzone zu beschränken, Abstand genommen. Grundlage der Kompromißvorschläge, die 1960 von den Gegnern der Zwölfmeilenzone unterbreitet wurden, war von vornherein das Angebot einer Küstenmeerbreite von 6 sm.

Während der Grundsatzdebatte im Gesamtausschuß begründeten sowohl die Gegner als auch die Anhänger des Zwölfmeilenprinzips ihren Standpunkt im wesentlichen in gleicher Weise wie auf der Ersten Seerechtskonferenz. Nur selten klangen neue Gesichtspunkte an. So bedienten sich die Gegner der Zwölfmeilenzone u. a. folgender zusätzlicher Argumente:

1. In einem Zeitalter, das in immer stärkerem Maße auf die internationale Zusammenarbeit angewiesen sei, stelle jede Beschränkung der Freiheit der Meere und des entsprechenden Luftraums einen Anachronismus dar ³⁵⁾.

2. Ein Küstenstaat, der für sich die volle Jurisdiktion über ein Küstenmeer von 12 sm Breite in Anspruch nehme, sei verpflichtet, diese Meereszone auch effektiv zu kontrollieren. Dazu seien aber nur die wenigsten Staaten in der Lage ³⁶⁾.

3. Die Erweiterung der Küstenmeere auf 12 sm habe zur Folge, daß dadurch zahlreiche internationale Wasserstraßen zu Küstenmeeren würden ³⁷⁾.

4. Eine Ausdehnung der Küstenmeerbreite auf 12 sm gefährde die Sicherheit der Schifffahrt. Außerhalb der Zwölfmeilenzone könnten Schiffe in der Regel weder ankern, noch sich nach den an der Küste oder in unmittelbarer Küstennähe errichteten Leuchttürmen orientieren ³⁸⁾.

³⁴⁾ So z. B. die Bundesrepublik Deutschland in ihrer Grundsatzerklärung im Gesamtausschuß am 30. 3. 1960 (A/Conf. 19/C 1/SR 9).

³⁵⁾ Frankreich in der 12. Sitzung der Vollversammlung vom 25. 4. 1960 (A/Conf. 19/SR 12).

³⁶⁾ Kanada in der 5. Sitzung des Gesamtausschusses vom 25. 3. 1960 (A/Conf. 19/C 1/SR 5).

³⁷⁾ Die USA in der 4. Sitzung des Gesamtausschusses vom 24. 3. 1960 (A/Conf. 19/C 1/SR 4).

³⁸⁾ USA s. Anm. 37 und Großbritannien in der 6. Sitzung des Gesamtausschusses vom 24. 3. 1960 (A/Conf. 19/SR 6).

5. Die angebliche Gefahr einer Überfischung der Meereszonen in Küstennähe sei durch die 1958 angenommene Konvention über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See beseitigt. Einer Ausdehnung der Küstenmeere bedürfe es daher unter fischereiwirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht³⁹⁾.

6. Der heute noch bestehende Vorsprung der Seemächte vor den Entwicklungsländern auf dem Gebiet der Schifffahrt und der Fischerei werde sich rasch verringern. In nicht ferner Zukunft werde daher auch für die Entwicklungsländer die Seeschifffahrt sowie die Fernfischerei und damit der Grundsatz der Meeresfreiheit an Bedeutung gewinnen⁴⁰⁾.

Auch die Anhänger der Zwölfmeilenzone wiederholten zumeist die bereits auf der Ersten Genfer Konferenz vorgetragenen Argumente. Darüber hinaus betonten sie, daß die Erwartung, bisher bereits erfolgte Ausdehnungen der Küstenmeere würden auf Grund etwa entgegenstehender Konferenzbeschlüsse zurückgenommen werden, unrealistisch sei⁴¹⁾. Sie konnten dabei auf eine vom Generalsekretariat der Vereinten Nationen als Arbeitsdokument vorgelegte synoptische Tabelle⁴²⁾ verweisen, in der neben 23 Staaten mit einer Drei- und 3 Staaten mit einer Viermeilenzone 29 Staaten mit Küstenmeerbreiten zwischen 5 und 200 sm (darunter 14 mit einer Zwölfmeilenzone) aufgeführt sind⁴³⁾. Nach der gleichen Tabelle hatten bei deren Abschluß bereits etwa 20 Staaten zusätzliche Fischereizonen unterschiedlicher Breite (zwischen 6 und 200 sm) proklamiert.

Gleichzeitig stützten sich die Gegner der Dreimeilenzone auf der Zweiten Genfer Konferenz weit stärker als 1958 auf Argumente aus dem Bereich der nationalen Sicherheit. Sie wiederholten nicht nur ihren Wunsch, durch breite Küstenmeerstreifen etwaige künftige Kriegshandlungen so weit wie möglich von ihren Küsten fernzuhalten; sie erklärten darüber hinaus, daß eine Ausdehnung der Küstenmeere auch geeignet sei, in Friedenszeiten die Ausübung eines unzulässigen politischen Drucks auf militärisch schwache

³⁹⁾ Großbritannien s. Anm. 38. Schweden in der 4. Sitzung des Gesamtausschusses vom 24. 3. 1960 (A/Conf. 19/C 1/SR 4).

⁴⁰⁾ Bundesrepublik Deutschland s. Anm. 34.

⁴¹⁾ So z. B. Ungarn in der 12. Sitzung des Gesamtausschusses vom 1. 4. 1960 (A/Conf. 19/C 1/SR 12) und Weißrußland ebendort in der 17. Sitzung vom 6. 4. 1960 (A/Conf. 19/C 1/SR 17).

⁴²⁾ Synoptical table concerning the breadth and juridical status of the territorial sea and adjacent zone (A/Conf. 19/4 vom 8. 2. 1960).

⁴³⁾ Von den 15 Staaten, für die in dieser Tabelle keine Angaben über die Küstenmeerbreite enthalten sind, gehören nur fünf zur Gruppe der »Dreimeiler«. Die übrigen zehn sind überwiegend der Gruppe der »Zwölfmeiler« zuzurechnen.

Staaten, etwa durch Flottendemonstrationen in Küstennähe, zu verhindern ⁴⁴⁾).

Als Vorwand für diese zunächst von Vertretern der Ostblockstaaten vorgetragenen und später von Angehörigen der afroasiatischen Gruppe (besonders Indien und Ghana) aufgegriffenen Argumente dienten besonders die Ausführungen, die der Leiter der US-Delegation auf beiden Genfer Konferenzen, Botschafter *Dean*, am 20. Januar 1960 vor dem außenpolitischen Ausschuß des Senats der USA gemacht und in denen er auf die strategischen Gesichtspunkte und ihre Bedeutung für die amerikanische Außenpolitik hingewiesen hatte ^{44a)}.

Eine Übersicht der wichtigsten *Anträge*, die im Gesamtausschuß der Zweiten Genfer Konferenz zur Regelung der Breite des Küstenmeeres und der Fischereizonen gestellt wurden, ergibt folgendes Bild:

Die USA schlugen eine Küstenmeerbreite bis zu 6 sm vor und eine ausschließliche Fischereizone des Küstenstaats bis zu 12 sm von der Grundlinie des Küstenmeeres aus gerechnet. In der Fischereizone sollten die Fischereirechte dritter Staaten, die dort in den letzten 5 Jahren vor dem 1. Januar 1958 gefischt haben, fortbestehen, aber unter Beschränkung auf die Fischarten und den jährlichen Fang im Durchschnitt der Jahre 1953 bis 1957 ⁴⁵⁾.

Kanada wiederholte zunächst seinen Antrag von 1958 (Küstenmeerbreite bis zu 6 sm, anschließend eine ausschließliche Fischereizone des Küstenstaats bis zu 12 sm von der Grundlinie des Küstenmeeres ohne Anerkennung sog. historischer Rechte dritter Fischereistaaten) ⁴⁶⁾.

Diese ursprünglichen Anträge der USA und Kanadas wurden sodann zurückgezogen, weil Kanada mit den USA einen *Vermittlungsvorschlag* ⁴⁷⁾ einbrachte, der in der Folge sowohl im Gesamtausschuß als auch in der Vollversammlung von den Gegnern der Zwölfmeilenzone unterstützt wurde. Dieser amerikanisch-kanadische Antrag, mit dem die Delegationen der freien Welt eine neue und allgemein annehmbare Regelung der seerechtlichen Hauptprobleme herbeizuführen hofften, sah vor:

- a) das Recht aller Staaten, die Breite des Küstenmeeres bis zu 6 sm festzusetzen;
- b) das Recht aller Staaten, jenseits des Küstenmeeres ausschließliche Fischereizonen bis zu einer Breite von 12 sm von der Grundlinie des Küstenmeeres zu errichten;

⁴⁴⁾ Z. B. Rumänien (A/Conf. 19/C 1/SR 22, S. 4).

^{44a)} The Department of State Bulletin. Bd. 42 (1960), S. 251 ff., bes. S. 259 f.

⁴⁵⁾ A/Conf. 19/C 1/L 3.

⁴⁶⁾ A/Conf. 19/C 1/L 4.

⁴⁷⁾ A/Conf. 19/C 1/L 10.

- c) die Anerkennung der Fischereirechte dritter Staaten, die regelmäßig in der Fischereizone in den 5 Jahren vor dem 1. Januar 1958 gefischt haben, für die Dauer von weiteren 10 Jahren, gerechnet vom 31. Oktober 1960 an; und
- d) die friedliche Streitregelung nach den Bestimmungen der Konvention über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See von 1958.

An die Stelle der Fortgeltung der sog. historischen Fischereirechte für alle Zukunft, wie sie der amerikanische Vorschlag von 1958 und der ursprüngliche amerikanische Vorschlag auf der Zweiten Konferenz vorgesehen hatten, war somit das Angebot eines »Auslaufens« dieser Fischereirechte nach 10 Jahren getreten. Man hoffte, mit dieser weitgehenden Konzession eine ausreichende Anzahl von Anhängern der Zwölfmeilenzone für den amerikanisch-kanadischen Vermittlungsvorschlag zu gewinnen und damit deren Annahme in der Vollversammlung sicherzustellen. Gleichzeitig sollte die auf 10 Jahre bemessene Übergangszeit bis zum »Auslaufen« der sog. historischen Fischereirechte den Fischereistaaten die Möglichkeit geben, ihre Fernfischereiflotten auf die Notwendigkeiten des Fischfangs in größerer Küstenferne umzustellen. Demgegenüber verzichtete der amerikanisch-kanadische Vermittlungsvorschlag auf die – technisch wohl auch schwer kontrollierbare – Beschränkung des Fischfangs dritter Staaten in der Fischereizone während der Übergangszeit auf bestimmte Fischarten und -mengen.

Seitens der Anhänger der Z w ö l f m e i l e n z o n e lagen dem Ausschuß folgende A n t r ä g e vor:

1. Ein Antrag der Sowjetunion⁴⁸⁾, demzufolge jeder Staat das Recht haben sollte, sein Küstenmeer auf 12 sm festzusetzen. Setze ein Staat sein Küstenmeer auf weniger als 12 sm fest, so solle er eine ausschließliche Fischereizone bis zu 12 sm von der Grundlinie des Küstenmeeres an errichten dürfen;

2. Ein Antrag Mexikos⁴⁹⁾, der ein kompliziertes Prämiensystem enthielt. Grundlage auch dieses Vorschlags war das Recht jedes Staates, ein Küstenmeer bis zu 12 sm festzusetzen. Wenn ein Staat sein Küstenmeer auf weniger als 12 sm festsetze, so solle er dafür durch eine Erweiterung seiner Fischereizone über 12 sm von der Grundlinie des Küstenmeeres hinaus belohnt werden. So würde bei einem Küstenmeer von 3 bis 6 sm Breite die Fischereizone bis 18 sm von der Grundlinie des Küstenmeeres reichen, während einem Küstenmeer von 7 bis 9 sm Breite eine Fischereizone bis

⁴⁸⁾ A/Conf. 19/C 1/L 1.

⁴⁹⁾ A/Conf. 19/C 1/L 2.

zu 15 sm entspräche. Erst bei einem Küstenmeer von 12 sm Breite würden sich Küstenmeer und Fischereizone decken;

3. Ein Antrag von 16 afro-asiatischen Staaten⁵⁰⁾, der von den gleichen Grundsätzen wie der sowjetrussische ausging, diesen aber dahin ergänzte, daß Staaten, die ein Küstenmeer oder eine Fischereizone von weniger als 12 sm in Anspruch nehmen, gegenüber anderen Staaten, die für sich größere Breiten festsetzen, die gleichen Rechte ausüben können, wie sie diese Staaten beanspruchen (gegen dieses Reziprozitäts- oder richtiger Retorsionsprinzip wurde zutreffend eingewandt, daß es zu einer vollständigen Rechtsunsicherheit führen müsse, weil jeder Staat gegenüber dritten Staaten jeweils verschiedene Breitenregeln anzuwenden hätte; daß im Falle seiner Annahme der Anfertigung zuverlässiger Seekarten unüberwindliche Hindernisse entgegenständen; und daß es automatisch zu einer Generalisierung der Zwölfmeilenzone führen müsse, weil ein Staat, der zunächst nur gegenüber einzelnen dritten Staaten eine Zwölfmeilenbreite anwende, bald dazu übergehen werde, aus Gründen der Vereinfachung eine allgemeine Zwölfmeilenzone zu proklamieren).

Der sowjetische und der mexikanische Antrag wurden schon im Gesamtausschuß zurückgezogen. Mexiko und Venezuela schlossen sich dem 16-Staaten-Antrag an, der somit inhaltlich unverändert als 18-Staaten-Antrag erneut eingebracht wurde⁵¹⁾.

Als Hauptanträge standen sich im Gesamtausschuß also nur der amerikanisch-kanadische Vermittlungsvorschlag und der 18-Staaten-Antrag gegenüber⁵²⁾. Bei der Abstimmung im Gesamtausschuß am 13. April 1960

⁵⁰⁾ Äthiopien, Ghana, Guinea, Indonesien, Irak, Iran, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Philippinen, Saudi-Arabien, Sudan, Tunesien, Vereinigte Arabische Republik, Jemen (A/Conf. 19/C 1/L 6).

⁵¹⁾ A/Conf. 19/C 1/L 2/Rev. 2.

⁵²⁾ Auf eine Darstellung der von Peru (A/Conf. 19/L 5 und Rev. 1) sowie Kuba (A/Conf. 19/L 6) eingebrachten Anträge, die auf eine Anerkennung von Fischereivorrechten des Küstenstaats außerhalb der in den Hauptanträgen vorgesehenen Fischereizonen abzielten, kann abgesehen werden. Weder enthielten diese Vorschläge eine klare Begriffsbestimmung der Interessen und Bedürfnisse des Küstenstaats oder der sonstigen Umstände, die als Voraussetzung für die Inanspruchnahme solcher Vorrechte zu gelten hätten, noch unterwarfen sie etwaige sich hieraus ergebende Kontroversen einem obligatorischen Streitregelungsverfahren. Sie hatten daher nie Aussicht auf Annahme. Ebenso scheiterte in der Vollversammlung mit 25 gegen 37 Stimmen bei 26 Enthaltungen ein isländischer Vorschlag (A/Conf. 19/C 1/L 7), der für Staaten, die überwiegend auf die Küstenfischerei angewiesen sind, im Falle von Beschränkungen der Fangmenge außerhalb der Fischereizone eine Vorzugsbehandlung vorsah, obwohl der Gesamtausschuß ihm mit einfacher Mehrheit zugestimmt hatte. Hingegen wurde in der Vollversammlung ein von Brasilien, Kuba und Uruguay mit ähnlicher Zielsetzung als Zusatzantrag zu der amerikanisch-kanadischen Vermittlungsformel eingebrachter Vorschlag (A/Conf. 19/L 12) angenommen. Dieser Vorschlag machte das Bestehen küstenstaatlicher Fischereivorrechte

wurde der 18-Staaten-Vorschlag mit 36 gegen 39 Stimmen bei 13 Enthaltungen abgelehnt. Hingegen wurde dort der amerikanisch-kanadische Vermittlungsvorschlag mit 43 gegen 33 Stimmen bei 12 Enthaltungen angenommen⁵³⁾.

Schon auf Grund dieses Abstimmungsergebnisses war kaum damit zu rechnen, daß in der Vollversammlung eine Zweidrittelmehrheit für den amerikanisch-kanadischen Vermittlungsvorschlag erzielt werden könnte. Dennoch gelang es, zwischen der Abstimmung im Gesamtausschuß und der Abstimmung in der Vollversammlung am 26. April 1960 eine Reihe zunächst ablehnender Delegationen davon zu überzeugen, daß durch die Annahme dieses Vorschlags die gegenwärtig bestehende und die internationalen Beziehungen belastende Rechtsunsicherheit behoben werden könne. Bei der entscheidenden Schlußabstimmung in der Vollversammlung unterlag der amerikanisch-kanadische Vorschlag jedoch mit einer Stimme (54 Ja-, 28 Neinstimmen, bei 5 Enthaltungen)⁵⁴⁾. Auch ein im unmittelbaren Anschluß an die Abstimmung von der amerikanischen Delegation unternommener Versuch, eine Wiederholung der Abstimmung durchzusetzen, schlug fehl. Dies wäre nach der Verfahrensregel 32 nur möglich gewesen, wenn eine Zweidrittelmehrheit dem Wiederaufnahmeantrag zugestimmt hätte. Der Wiederaufnahmeantrag wurde jedoch mit 50 gegen 29 Stimmen bei 8 Enthaltungen abgelehnt.

Andererseits konnten aber auch die Anhänger der Zwölfmeilenzone ihren Standpunkt in der Vollversammlung nicht durchsetzen. Sie hatten sich dort darauf beschränkt, in einem von 10 Staaten eingebrachten Resolutionsentwurf die Einberufung einer Dritten Seerechtskonferenz der Ver-

in den an die Fischereizone angrenzenden Meeresgebieten von dem wissenschaftlichen Nachweis der besonderen Abhängigkeit des Küstenstaats von der Ausbeutung der dort befindlichen lebenden Meeresschätze abhängig und unterwarf diesbezügliche Streitigkeiten dem Schiedsverfahren nach Art. 9 der Fischereikonvention von 1958. Er vermied somit die offenkundigen Mängel der Individualanträge Brasiliens, Kubas und Islands. Mit dem Scheitern des amerikanisch-kanadischen Hauptantrags war aber auch diesem Zusatzantrag der Boden entzogen. Dieses Ergebnis mußte besonders Island als unbeeidigend empfinden, nachdem es bereits auf der Ersten Konferenz eine Resolution (A/Conf. 13/L 56 S. 7) durchgesetzt hatte, durch welche den Fischereistaaten eine Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse der Küstenstaaten durch Spezialabkommen empfohlen worden war.

⁵³⁾ A/Conf. 19/C 1/SR 28.

⁵⁴⁾ A/Conf. 19/SR 13 und 14. Gegen den amerikanisch-kanadischen Antrag stimmten der Ostblock und Jugoslawien, die arabischen Staaten (außer Jordanien, Tunesien und Libanon, das der Abstimmung fernblieb), drei asiatische Staaten (Indien, Birma und Indonesien), Guinea, sechs lateinamerikanische Staaten (Mexiko, Venezuela, Panama, Chile, Peru und Ecuador) sowie Island. Es enthielten sich Japan, Kambodscha, die Philippinen, Iran und El Salvador.

einten Nationen nach 1965 mit der Maßgabe in die Wege zu leiten, daß bis dahin zwar keine neuen einseitigen Erweiterungen der Küstenmeere erfolgen, die Ansprüche der Küstenstaaten auf Fischereizonen bis zu 12 sm Breite aber nicht bestritten werden sollten⁵⁵⁾. Diese Empfehlung wurde mit 32 gegen 38 Stimmen bei 18 Enthaltungen abgelehnt. Trotzdem wurde der Ausgang der Zweiten Genfer Konferenz von den Anhängern der Zwölfeilenzone als Erfolg gewertet; denn es kam ihnen weniger darauf an, eine allgemeine Anerkennung dieser Küstenmeerbreite durch die Staatengemeinschaft durchzusetzen, als vielmehr durch das Scheitern des amerikanisch-kanadischen Vermittlungsvorschlags zu beweisen, daß eine allgemeine gültige Regel, nach welcher das Küstenmeer nicht über 3 oder 6 sm ausgedehnt werden dürfe, nicht bestehe.

Daß die Genfer Seerechtskonferenzen die Breite des Küstenmeeres und der Fischereizone nicht regeln konnten, steht nicht nur in tatsächlicher Hinsicht der ungehinderten Ausübung der Meeresfreiheit in den der Küste jenseits der Dreimeilenzone vorgelagerten Meeresstreifen entgegen, sondern erschwert auch die Beurteilung der Rechtslage. Gewiß bleibt es den Anhängern der Dreimeilenzone unbenommen, nach der Ablehnung ihrer Kompromißangebote durch die Gegenseite auf ihrem bisherigen Rechtsstandpunkt zu beharren, daß die Dreimeilenregel mindestens seit dem Ende des 18. Jh. Völkergewohnheitsrecht geworden ist und daß diese Regel nicht durch die abweichende einseitige Praxis einzelner Staaten, sondern nur durch eine entgegenstehende vertragliche oder gewohnheitsrechtliche Regelung, an der die überwiegende Mehrheit der Schifffahrt und Fischfang betreibenden Staaten beteiligt wäre, geändert werden könnte. Die abweichende Praxis einzelner Staaten kann die Weitergeltung des herkömmlichen Gewohnheitsrechts um so weniger beeinträchtigen, als die einseitigen Maßnahmen zur Erweiterung des Küstenmeeres oder zur Errichtung von Fischereizonen regelmäßig seitens der dadurch in ihren Rechten bedrohten Staaten mit Protesten beantwortet worden sind. Aus den gleichen Gründen ist nach wie vor auch die Feststellung zutreffend, daß nach geltendem Völkerrecht kein Staat berechtigt ist, einseitig im Anschluß an sein Küstenmeer ausschließliche Fischereizonen festzusetzen. An das geltende Völkerrecht sind selbstverständlich aus allgemeinen theoretischen Erwägungen und nach den positiven Rechtssätzen über die Staatennachfolge auch die nach der Entstehung der Dreimeilenregel gegründeten Neustaaten gebunden. Ebenso lassen sich, wie die auf beiden Genfer Konferenzen von den Anhängern der Dreimeilenzone vorgetragenen Argumente zeigen, die fischereiwirt-

⁵⁵⁾ Vgl. Anm. 3.

schaftlichen und strategischen Einwände der Gegenseite unschwer widerlegen. Dennoch läßt sich nicht bestreiten, daß immer mehr Staaten sich über diesen Teil des Völkergewohnheitsrechts hinwegsetzen, ohne daß die übrige Staatengemeinschaft in der Lage wäre, sie daran wirksam zu hindern.

Die Beratungen der Genfer Konferenzen über die Breite des Küstenmeeres und der Fischereizonen lassen deutlich die Mängel und Grenzen der Kodifikationsbestrebungen durch diplomatische Staatenkonferenzen erkennen, auf denen jeder Staat eine und nur eine Stimme besitzt. Gerade die Seerechtskonferenzen offenbarten die Problematik der Übertragung von Grundsätzen der innerstaatlichen politischen Willensbildung in freiheitlichen Demokratien auf den Bereich der internationalen Organisation. Es erscheint wenig sinnvoll, daß den Stimmen etwa kleinster Binnenstaaten bei der Entscheidung seerechtlicher Fragen das gleiche Gewicht zukommt, wie den Stimmen der Seemächte und Fischereistaaten. Außerdem muß bezweifelt werden, ob überhaupt eine politisch gelenkte Staatenkonferenz der geeignete Rahmen ist, um komplizierte Fragen der Völkerrechtskodifikation sachgerecht zu lösen. Besonders die Schlußabstimmung in der Vollversammlung der Zweiten Konferenz über den amerikanisch-kanadischen Vermittlungsvorschlag zeigt, wie sehr einmal sachfremde politische Ressentiments und zum anderen lokale Sonderwünsche, denen keine generelle Regelung in vollem Umfang gerecht werden kann, die Stimmabgabe beeinflussen. So haben die arabischen Staaten, wie der Vertreter Libanons bekannte⁵⁶⁾, überwiegend den amerikanisch-kanadischen Vermittlungsvorschlag abgelehnt, um ihre These, derzufolge der Golf von Akkaba ein arabisches Gewässer ist, nicht zu präjudizieren. Für die Haltung Indonesiens und der Philippinen war in erster Linie der Wunsch maßgeblich, für die Gewässer innerhalb des Archipels den Charakter von Eigengewässern (nicht einmal von Küstenmeeren) durchzusetzen⁵⁷⁾. Für einige Staaten der Westküste Südamerikas mag weniger das angebliche Bedürfnis, die von ihnen in Anspruch genommenen Fischereizonen der eigenen Fischerei vorzubehalten, als vielmehr der Wunsch, durch die Erteilung von Konzessionen an fremde Fischer wirtschaftliche Vorteile zu erlangen, bestimmend gewesen sein.

Darüber hinaus ist festzustellen, daß selbst die Annahme des amerikanisch-kanadischen Vermittlungsvorschlags nicht zu einer einheitlichen Regelung der Breite der Küstenmeere und der Fischereizonen geführt hätte. Die vor der Abstimmung über den amerikanisch-kanadischen Antrag von verschiedenen Delegationen (z. B. Sowjetunion, Saudi Arabien) abgegebenen

⁵⁶⁾ 13. Sitzung der Vollversammlung am 26. 4. 1960 (A/Conf. 19/SR 13).

⁵⁷⁾ Vgl. den Ergänzungsantrag der Philippinen A/Conf. 19/C 1/L 5.

Erklärungen⁵⁸⁾ ließen keinen Zweifel, daß die meisten Anhänger der Zwölfmeilenzone der Kompromißformel im Falle ihrer Annahme durch die Konferenz die Ratifikation versagt hätten. Die Annahme des amerikanisch-kanadischen Vermittlungsvorschlags und dessen spätere Ratifizierung durch seine Befürworter hätten somit zwar die rechtliche und taktische Position der Gegner der Zwölfmeilenzone erheblich gestärkt; das auf diesem Gebiet des Seerechts zum Nachteil der Staatengemeinschaft bestehende Schisma wäre dadurch aber nicht beseitigt worden.

2. Die innere (landwärtige) Grenze des Küstenmeeres

Die Tatsache, daß die Genfer Konferenzen keine Entscheidung über die Breite des Küstenmeeres zu treffen vermochten, ist unter dem Gesichtspunkt des räumlichen Anwendungsbereichs der Meeresfreiheit um so bedenklicher, als die Konvention über das Küstenmeer und die Anschließzone von 1958 bereits bei der Festsetzung der inneren (landwärtigen) Grenze des Küstenmeeres die Tendenz offenbart hatte, auch insoweit den Wünschen der Küstenstaaten auf Kosten der Staatengemeinschaft entgegenzukommen.

Nach Art. 3 dieser Konvention ist zwar die normale Grundlinie, von der aus die Küstenmeerbreite gemessen wird, die Niedrigwasserlinie entlang der Küste. Art. 4 Abs. 1 der gleichen Konvention bestimmt aber, daß bei Küsten mit tiefen Einschnitten oder vorgelagerter Inselkette in unmittelbarer Nähe die Methode gerader Grundlinien angewandt werden könne. Die landwärts dieser geraden Grundlinien liegenden Gewässer sind nach Art. 5 Abs. 1 maritime Binnengewässer des Küstenstaats (also nicht Küstenmeer). Das Küstenmeer, welche Breite auch immer man dafür festsetze, wird dadurch seewärts hinausgeschoben, die Hohe See also entsprechend beschnitten. Der Internationale Gerichtshof hatte das System der geraden Grundlinien im britisch-norwegischen Fischereistreit (1951) für Norwegen unter Berücksichtigung der besonderen geographischen und wirtschaftlichen Umstände dieses Falles anerkannt⁵⁹⁾. Die Generalisierung dieses Systems muß aber in Anbetracht der Unbestimmtheit der dafür in Art. 4 Abs. 1 enthaltenen geographischen Voraussetzungen auf Bedenken stoßen. Die ILC hatte, den Empfehlungen der von ihr einberufenen Konferenz von Experten (1953)⁶⁰⁾ entsprechend, in ihrem Entwurf von 1954 für die zwischen

⁵⁸⁾ Vgl. 11. und 12. Sitzung der Vollversammlung am 25. 4. 1960 (A/Conf. 19/SR 11 und 12).

⁵⁹⁾ IGH Recueil 1951, S. 116 ff.

⁶⁰⁾ Report of the Committee of Experts on technical questions concerning the territorial sea (UN Doc. A/Conf. 4/61/Add. 1/Annex).

zwei festen Punkten gezogenen geraden Grundlinien eine Höchstlänge von 10 sm vorgesehen⁶¹⁾. In dem Entwurf von 1955 wurde diese längenmäßige Begrenzung der geraden Grundlinien, die eine mißbräuchliche Anwendung dieser Methode verhindern würde, jedoch als zu mechanisch fallen gelassen. Der 1. Ausschuß der Ersten Genfer Konferenz entschied sich für eine Höchstlänge von 15 sm⁶²⁾, nachdem die Bundesrepublik Deutschland ebendort eine Höchstlänge von 10 sm vorgeschlagen hatte⁶³⁾. In der Vollversammlung wurde diese längenmäßige Begrenzung aber gestrichen. Der in der endgültigen Fassung von Art. 4 der Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone enthaltene Vorbehalt, daß die geraden Grundlinien nicht beliebig weit entfernt von dem allgemeinen Verlauf der Küste gezogen werden dürfen und daß die Gewässer innerhalb der Linien genügend eng mit dem Landgebiet verknüpft sein müssen, stellt keinen Ersatz für eine längenmäßige Begrenzung der geraden Grundlinien dar. Für die Freiheit der Schifffahrt (nicht für die übrigen Freiheiten der Hohen See) wird in Art. 5 Abs. 2 aber insoweit Vorsorge getroffen, als dort, wo die Festlegung gerader Grundlinien den Einschluß von Binnengewässern zur Folge hat, die vorher als Teile des Küstenmeeres oder der Hohen See betrachtet wurden, in diesen Gewässern fremden Schiffen das Recht auf friedliche Durchfahrt einzuräumen ist.

3. Die Buchtenregel

Eine weitere Beschränkung des räumlichen Anwendungsbereichs der Meeresfreiheit wird durch die Buchtenregel (Art. 7 der Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone) bewirkt. Danach haben die Wasserflächen landeinwärts einer Linie von 24 sm, die quer über eine Bucht oder innerhalb einer Bucht gezogen wird⁶⁴⁾, den Charakter von maritimen Binnengewässern. Auch diese Regel geht unter einseitiger Berücksichtigung küstenstaatlicher Interessen weit über das geltende Völkerrecht hinaus, das als maximale Öffnungsbreite von Buchten überwiegend die doppelte Küstenmeerbreite, d. h. 6 sm, anerkannte. Die Expertenkonferenz der ILC von 1953 hatte eine Öffnungsbreite von 10 sm empfohlen. Die ILC sah zwar in ihrem Entwurf von 1955 eine Öffnungsbreite von 25 sm vor⁶⁵⁾, entschied sich 1956 aber für 15 sm⁶⁶⁾. Im 1. Ausschuß der Ersten Konfe-

⁶¹⁾ ILC 1954, S. 14 Art. 5.

⁶²⁾ A/Conf. 13/C 1/L 168/Add. 1/Annex I Art. 5.

⁶³⁾ A/Conf. 13/C 1/L 96.

⁶⁴⁾ Die Regel gilt nur für Buchten, deren Küsten einem einzigen Staat gehören (Art. 7 Abs. 1).

⁶⁵⁾ ILC 1955, S. 17, Art. 7.

⁶⁶⁾ ILC 1956, S. 15, Art. 7.

renz wurde die zulässige Öffnungsbreite auf Vorschlag Bulgariens, Polens und der Sowjetunion sowie Guatemalas auf 24 sm festgesetzt⁶⁷⁾. Dem schloß sich später die Vollversammlung mit großer Mehrheit an⁶⁸⁾.

Von der Buchtenregel des Art. 7 werden gemäß seinem Abs. 6 weder die sog. historischen Buchten, deren Rechtsverhältnisse durch Herkommen bestimmt sind, noch die Fälle, in denen das System gerader Grundlinien angewandt wird, erfaßt.

IV. Materielle Beschränkungen der Freiheiten der Hohen See

Die Bedenken, zu denen der Verlauf der beiden Genfer Konferenzen wegen ihrer Tendenz einer Beschränkung des räumlichen Anwendungsbereichs der Meeresfreiheit Anlaß gibt, werden verstärkt durch die in den Konventionen von 1958 enthaltenen materiellen Beschränkungen der Freiheiten der Hohen See. Solche Beschränkungen sind besonders in den nachstehenden Regelungen enthalten:

1. Anschlußzone

Der II. Teil der Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone regelt die Rechtsverhältnisse in der Anschlußzone. Die Einzelheiten dieser Regelung sind nicht zu beanstanden. Für die unbehinderte Ausübung der Meeresfreiheit mag es sogar von Vorteil sein, daß die Anschlußzone nach Art. 24 nicht über 12 sm hinaus von der Grundlinie des Küstenmeeres ausgedehnt werden darf und daß in ihr nur Zoll-, Steuer-, Einwanderungs- oder Gesundheitskontrollen vorgenommen werden dürfen. Es ist auch zu begrüßen, daß der im 1. Ausschuß angenommene Antrag Polens⁶⁹⁾, dem Küstenstaat in der Anschlußzone Kontrollbefugnisse auch für Sicherheitszwecke einzuräumen⁷⁰⁾, von der Vollversammlung abgelehnt worden ist⁷¹⁾. Dennoch ist zu bedauern, daß die Anschlußzone, obwohl es sich bei ihr nach Art. 24 Abs. 1 um eine an das Küstenmeer anschließende Zone

⁶⁷⁾ Official Records Bd. 3, S. 146.

⁶⁸⁾ Official Records Bd. 2, S. 63.

⁶⁹⁾ A/Conf. 13/L 56; Off. Rec. Bd. 2, S. 145.

⁷⁰⁾ A/Conf. 13/C 1/L 78; Off. Rec. Bd. 3, S. 232.

⁷¹⁾ Die Entscheidung der Konferenz, in der Anschlußzone keine Kontrolle für Sicherheitszwecke zuzulassen, bedeutet auch, daß auf Hoher See außerhalb der Anschlußzone solche Kontrollen erst recht unzulässig sind. Dem entspricht die Beschränkung der Durchsuchungsrechte auf der Hohen See nach Art. 22 der Konvention über die Hohe See auf die Fälle der Seeräuberei, des Sklavenhandels und (beim Vorliegen besonderer Umstände) des Flaggenmißbrauchs.

der Hohen See handelt, als Ergänzung der Konvention über das Küstenmeer und nicht, wie es systematisch geboten gewesen wäre, in der Konvention über die Hohe See geregelt worden ist. Dadurch wird zumindest optisch ein enger Zusammenhang zwischen Küstenmeer und Anschlußzone hergestellt, der für die Zukunft die Gefahr einer allmählichen Angleichung der Rechtsverhältnisse der Anschlußzone an diejenigen des Küstenmeeres in sich birgt.

2. Fischbestandschutz

Eine weitere materielle Beschränkung der Meeresfreiheit, in diesem Falle der Freiheit der Fischerei, ist in denjenigen Bestimmungen der Konvention über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See enthalten, die den sog. Fischbestandschutz der Hohen See betreffen. Während dies bisher Gegenstand regionaler Vereinbarungen war, die den besonderen Verhältnissen bestimmter Räume Rechnung tragen⁷²⁾, soll nunmehr durch die Genfer Fischereikonvention von 1958 eine weltweite Regelung erfolgen.

Schon während der Beratungen im 3. Ausschuß der Ersten Genfer Konferenz über Art. 2 der Konvention zeigte es sich, daß verschiedene Delegationen die entsprechenden Teile des ILC-Entwurfs (Art. 51–56) im Sinne einer einseitigen Privilegierung des Küstenstaats umgestalten wollten. So beantragten Chile, Costa Rica, Mexiko, Peru und die Vereinigte Arabische Republik, Erhaltungsmaßnahmen vor allem mit Rücksicht auf die besonderen Interessen des Küstenstaats vorzusehen⁷³⁾. Diesem Antrag wurde aber nicht stattgegeben⁷⁴⁾. Nach Art. 2 Abs. 1 der Konvention sollen die Erhaltungsmaßnahmen vielmehr der optimalen dauernden Nutzung der Fischbestände dienen, wobei in Satz 2 auf Antrag Schwedens⁷⁵⁾ ergänzend klargelegt wird, daß sie in erster Linie die menschliche Ernährung sicherstellen sollen. Demnach sind bei Maßnahmen auf dem Gebiet des Fischbestandschutzes die allgemeinen Ernährungsbedürfnisse der Menschheit, nicht aber die besonderen wirtschaftlichen Interessen des Küstenstaats zu berücksichtigen.

Zuständig für die Anordnung von Erhaltungsmaßnahmen ist der Staat,

⁷²⁾ Z. B. Londoner Überfischungsabkommen vom 5. 4. 1946 für den Nordostatlantik und seine Randmeere; Washingtoner Nordwestatlantik-Fischereiabkommen vom 8. 2. 1949; Tokioter Nordpazifisches Hochseefischereiabkommen vom 9. 5. 1952. Auf die Errichtung regionaler Schonzonen durch Vertrag zielte auch die Fischereiproklamation des Präsidenten Truman vom 26. 9. 1945 ab.

⁷³⁾ A/Conf. 13/C 3/L 21.

⁷⁴⁾ Official Records Bd. 5, S. 140.

⁷⁵⁾ A/Conf. 13/C 3/L 8.

dessen Angehörige das jeweilige Gebiet der Hohen See ausschließlich befischen (Art. 3). Wird ein Gebiet der Hohen See von den Angehörigen von zwei oder mehr Staaten befischt ⁷⁶⁾, so haben diese Staaten auf Grund einer zwischen ihnen zu treffenden Vereinbarung die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen zu treffen (Art. 4). Kommt zwischen ihnen eine Einigung innerhalb von 12 Monaten nicht zustande, so kann jeder dieser Staaten das Streitregelungsverfahren nach Art. 9 einleiten.

Nach Art. 3 und 4 gelten die Erhaltungsmaßnahmen nur für die Angehörigen der Staaten, die sie ergriffen haben. Insoweit dürften die Bestimmungen der Konvention also auch für dritte Fischereistaaten unbedenklich sein. Desgleichen erscheint Art. 5 tragbar, obwohl er dritte Staaten, deren Angehörige sich nach der Einführung der Erhaltungsmaßnahmen an der Fischerei in dem betreffenden Gebiet beteiligen, zum Erlaß der gleichen Maßnahmen verpflichtet. Diese Bindung erfolgt jedoch nur, wenn die Maßnahmen weder rechtlich noch tatsächlich diskriminierend sind. Etwas Streitigkeiten, die sich aus Art. 5 ergeben könnten, unterliegen gleichfalls dem Streitregelungsverfahren nach Art. 9. Den Interessen dritter Staaten, die sich am Fischfang in von ihnen bisher nicht befischten Gebieten beteiligen wollen, kommt auch zugute, daß schon im 3. Ausschuß die Anträge der USA und Kanadas ⁷⁷⁾ abgelehnt wurden, nach denen die sog. *abstention procedure* (Verbot der Befischung durch dritte Staaten, falls die seitens der das Gebiet bisher befischenden Staaten festgesetzten Höchstfangziffern voll ausgeschöpft sind) als zulässige Erhaltungsmaßnahme anerkannt werden sollte.

Als weniger befriedigend müssen hingegen vom Standpunkt der Fischereifreiheit die Art. 6 und 7 der Konvention bezeichnet werden. Obwohl nach Art. 2 die Erhaltungsmaßnahmen den allgemeinen Ernährungsbedürfnissen der gesamten Menschheit dienen sollen, bestimmt Art. 6 Abs. 1, daß jeder Küstenstaat ein besonderes Interesse an der Erhaltung der lebenden Meeresschätze in den an seine Hoheitsgewässer angrenzenden Gebieten der Hohen See habe. Die von der Bundesrepublik Deutschland, Japan und Schweden beantragte ersatzlose Streichung dieser Bestimmung wurde im 3. Ausschuß mit 6 gegen 43 Stimmen bei 9 Enthaltungen abgelehnt. Zwar kann der Küstenstaat nach Art. 6 Abs. 3 von den außerhalb des Küstenmeeres vor seinen Küsten fischenden Staaten nur die Aufnahme von Verhandlungen über Erhaltungsmaßnahmen zwecks Abschluß einer entspre-

⁷⁶⁾ Die Staatsangehörigkeit bezieht sich nach Art. 14 der Konvention auf die Staatszugehörigkeit der Fischereiboote und -fahrzeuge, unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Besatzungsmitglieder.

⁷⁷⁾ A/Conf. 13/C 3/L 69 und 88.

chenden Vereinbarung verlangen (oder mangels einer Einigung das Streitregelungsverfahren nach Art. 9 einleiten); andererseits können aber die diese Gewässer befischenden Staaten gemäß Art. 6 Abs. 4 keine Erhaltungsmaßnahmen treffen, die mit denen des Küstenstaats in Widerspruch stehen.

Besonders ungünstige Folgen können sich für die Fernfischerei aus Art. 7 der Konvention ergeben. Nach Abs. 1 dieser Vorschrift kann der Küstenstaat einseitig Erhaltungsmaßnahmen treffen, wenn die mit den anderen beteiligten Staaten geführten Verhandlungen innerhalb von 6 Monaten zu keiner Einigung geführt haben⁷⁸⁾. Diese Maßnahmen sind nach Art. 7 Abs. 2 für dritte Staaten aber nur verbindlich, wenn sie dringend sind, sich auf entsprechende Forschungsergebnisse stützen und fremde Fischer weder rechtlich noch tatsächlich diskriminieren. Gegen solche Maßnahmen des Küstenstaats können die dritten Fischereistaaten das Streitregelungsverfahren nach Art. 9 einleiten (Art. 7 Abs. 4). Die Sonderkommission kann in diesen Fällen gemäß Art. 10 Abs. 2 die einseitigen Erhaltungsmaßnahmen des Küstenstaats aber nur aussetzen, wenn ihr auf Grund von *prima facie*-Beweisen deren Anwendung nicht dringend notwendig erscheint. Die materiellen Voraussetzungen, an die Art. 7 die Anordnung einseitiger Erhaltungsmaßnahmen durch den Küstenstaat knüpft, sowie die den dritten Fischereistaaten zur Verfügung stehenden Verfahrensbehelfe mindern die sich aus Art. 7 für die Hochseefischerei ergebenden Gefahren. Dennoch kann diese Bestimmung, die für die Wirksamkeit von Erhaltungsmaßnahmen des Küstenstaats auf das Einverständnis der beteiligten Fischereistaaten verzichtet, in der Praxis zu einer erheblichen Behinderung der Fernfischerei führen. In keiner anderen Bestimmung des Fischereiabkommens wird die Tendenz zur Errichtung eigentlicher Fischereizonen, in denen die Fischerei grundsätzlich den Küstenstaaten vorbehalten bliebe, so deutlich wie in Art. 7.

Im Gegensatz zu Art. 7 wird man Art. 8 der Fischereikonvention zwar nicht als bedenklich, wohl aber als entbehrlich bezeichnen müssen. Er gibt den Staaten, deren Angehörige in einem bestimmten Gebiet der Hohen See, ohne dort Fischfang zu treiben, an Erhaltungsmaßnahmen interessiert sind, das Recht, die ebendort Fischfang betreibenden Staaten zu Erhaltungsmaßnahmen aufzufordern. Etwaigen negativen Auswirkungen dieser Vorschrift wird weitgehend dadurch begegnet, daß die an Erhaltungsmaßnahmen

⁷⁸⁾ Ein Antrag der Philippinen, nach dem der Küstenstaat das Recht haben sollte, fremde Fischer von der Hochseefischerei in den an sein Küstenmeer angrenzenden Gewässern so lange auszuschließen, bis die Bedürfnisse seiner eigenen Bevölkerung befriedigt seien (A/Conf. 13/C 3/L 5), wurde bereits im 3. Ausschuß abgelehnt. Ein ähnlicher Antrag Islands (A/Conf. 13/C 3/L 79/Rev. 1) wurde zwar im 3. Ausschuß angenommen, erreichte in der Vollversammlung aber nicht die Zweidrittelmehrheit.

interessierten dritten Staaten auf Antrag Frankreichs⁷⁹⁾ für ihr Ersuchen wissenschaftliche Gründe angeben müssen und daß sie bei mangelndem Einverständnis der in dem Gebiet Fischerei betreibenden Staaten das Streitregelungsverfahren nach Art. 9 erst nach Ablauf von 12 Monaten einleiten können⁸⁰⁾. Dennoch ist nicht erkennbar, aus welchem Grund Staaten, die ein Gebiet weder befischen noch als Küstenstaat zu diesem in einer engeren geographischen Beziehung stehen, eine Initiativbefugnis für die Beantragung von Erhaltungsmaßnahmen eingeräumt wurde.

Auch Art. 13 der Fischereikonvention ist geeignet, die Interessen der Fernfischerei zu beeinträchtigen. Er ermächtigt den Staat, dessen Angehörige in den an sein Küstenmeer angrenzenden Gewässern der Hohen See seit langem die Fischerei mit im Meeresgrund befestigten Geräten ausgeübt haben, die Fischerei in diesem Gebiet einseitig zu regeln⁸¹⁾. Das Einverständnis anderer Staaten, die in dem Gebiet ebenfalls Fischerei betreiben, ist insoweit nicht erforderlich. Jedoch muß der Küstenstaat die Angehörigen dritter Staaten auch in diesem Gebiet gleichberechtigt an der Fischerei beteiligen, es sei denn, daß die Fischerei dort auf Grund langjähriger Übung seinen eigenen Staatsangehörigen vorbehalten war. Wie sehr diese Bestimmung in den Grundsatz der Fischereifreiheit eingreift, zeigt Art. 13 Abs. 1 Satz 3, der ausdrücklich klarstellt, daß solche Sonderregelungen jedoch den allgemeinen Status der betreffenden Gebiete als Hohe See nicht berühren.

3. Festlandssockel

Schließlich ist auch die von der Ersten Genfer Konferenz getroffene Regelung der Rechtsverhältnisse im Bereich des Festlandssockels⁸²⁾ vom Standpunkt einer ungehinderten Ausübung der Freiheiten der Hohen See nicht in allen Teilen unbedenklich. Man wird jedoch einräumen müssen, daß die Frage, ob dem Küstenstaat besondere Rechte für die Erforschung und Ausbeutung in dem seiner Küste vorgelagerten Festlandssockel zustehen, im Jahre 1958 bereits weitgehend im positiven Sinn präjudiziert gewesen ist. Seit der sog. Schelf-Proklamation des Präsidenten Truman vom 28. September 1945⁸³⁾ sind zahlreiche Staaten, meist ohne Widerspruch der übrigen Staatenwelt, dem Beispiel der USA gefolgt, indem sie auch ihrerseits solche Rechte in Anspruch genommen haben. Nach der bereits

⁷⁹⁾ A/Conf. 13/C 3/L 1.

⁸⁰⁾ Dieser Zusatz entspricht den Anträgen von Japan und Spanien (A/Conf. 13/C 3/L 33 und 37).

⁸¹⁾ Entsprechend einem Vorschlag Ghanas (A/Conf. 13/C 3/L 74).

⁸²⁾ Vgl. die Abhandlung von Johnson, ZaöRV Bd. 16, S. 451 ff.

⁸³⁾ Laws and Regulations on the Regime of the High Seas, Bd. 1, S. 38 f.

erwähnten synoptischen Tabelle des UN-Generalsekretariats⁸⁴⁾ hatten bis zum Beginn der Ersten Konferenz insgesamt 25 Staaten Schelf-Proklamationen erlassen, darunter auch Großbritannien für 9 seiner Besitzungen. Die von der Ersten Genfer Konferenz angenommene Konvention über den Festlandssockel geht somit einerseits von dem Bestehen entsprechender Rechte der Küstenstaaten aus, die nach Art. 2 Abs. 3 weder von einer wirklichen oder fiktiven Besitzergreifung noch von irgendeiner ausdrücklichen Erklärung abhängen sollen; sie gibt aber andererseits das Bestreben der Konferenz wieder, einen tragbaren Ausgleich zwischen der Ausübung dieser Rechte durch den Küstenstaat und den Interessen der übrigen Staaten an der Aufrechterhaltung der Meeresfreiheit auch im Bereich des Festlandssockels herbeizuführen⁸⁵⁾. Dennoch sind manche ihrer Bestimmungen zu beanstanden.

Bei der Definition des Festlandssockels hat man auf eine geologische Bestimmung dieses Begriffs, die einer übermäßigen räumlichen Erstreckung der Erforschungs- und Ausbeutungsrechte auf die Hohe See entgegengewirkt hätte, verzichtet. Statt dessen bestimmt Art. 1 der Konvention über den Festlandssockel, daß dieser bis zu einer Wassertiefe von 200 m oder über diese Begrenzung hinaus so weit reicht, wie die Tiefe der darüber liegenden Gewässer die Ausbeutung der natürlichen Schätze solcher Zonen gestattet⁸⁶⁾. Dies bedeutet einmal, daß ein Festlandssockel im Rechtssinn auch dort bestehen kann, wo – wie an der Westküste Südamerikas – infolge des Steilabfalles der Kontinentalböschung in Küstennähe die geologischen Voraussetzungen für das Vorhandensein eines Festlandssockels nicht vorliegen; zum anderen kann die Definition des Festlandssockels in Art. 1 dahin ausgelegt werden, daß auch diejenigen Staaten, die aus technischen Gründen selber Bohrungen im Meeresgrund nicht oder nur in geringen Tiefen durchführen können, ausschließliche Ausbeutungsrechte bis zu der Wassertiefe in

⁸⁴⁾ Vgl. Anm. 42.

⁸⁵⁾ Für die Einzelheiten des Schelfübereinkommens vgl. die Abhandlung des Verfassers, *Das Genfer Übereinkommen über den Festlandssockel vom 29. April 1958* (ZaöRV Bd. 20, 1959, S. 5 ff.).

⁸⁶⁾ Diese Formulierung entsprach dem ILC-Entwurf von 1956, der insoweit eine Anregung der Interamerikanischen Konferenz über die Erhaltung der Naturschätze (Ciudad Trujillo, 1956) übernahm. Die im 4. Ausschuß von Frankreich und Kanada eingebrachten Anträge, die Vorzugsrechte des Küstenstaats für die Ausbeutung nur bis zu einer Meerestiefe von 200 m zuzulassen (A/Conf. 13/C 4/L 7 und 30), wurden abgelehnt, ebenso ein Antrag Indiens, der eine Tiefenbegrenzung von 550 m vorsah (A/Conf. 13/C 4/L 29/Rev. 1). Desgleichen scheiterten die Versuche Jugoslawiens, den Festlandssockel horizontal auf eine Maximalbreite von 100 sm zu begrenzen (A/Conf. 13/C 4/L 12 und A/Conf. 13/L 14).

Anspruch nehmen können, in der technisch höher entwickelte Staaten im Bereich des eigenen Festlandsockels Bohrungen durchgeführt haben.

Nach Art. 2 Abs. 1 der Konvention übt der Küstenstaat über den Festlandsockel Hoheitsrechte zum Zweck seiner Erforschung und der Ausbeutung seiner natürlichen Schätze aus. Aus dieser Bestimmung ergibt sich, daß diese Rechte nur für die erwähnten, nicht für andere Zwecke ausgeübt werden dürfen. Um so ungewöhnlicher erscheint es, daß diese materiell eng begrenzten Rechte als Hoheitsrechte (*sovereign rights*) bezeichnet worden sind. Es hätte näher gelegen, sie entsprechend den Anträgen der Niederlande⁸⁷⁾ und der USA⁸⁸⁾ als ausschließliche Rechte zu qualifizieren oder gemäß einem Vorschlag der Bundesrepublik Deutschland⁸⁹⁾ auf eine Qualifikation überhaupt zu verzichten. Die Gefahr, daß die Anerkennung selbst materiell eng begrenzter Hoheitsrechte einmal mißbraucht werden könnte, um deren Ausweitung zu einer Vollsouveränität des Küstenstaats über den Festlandsockel zu fordern, ist nicht zu verkennen.

Das Recht des Küstenstaats, andere Staaten von der Erforschung und Ausbeutung des Festlandsockels auszuschließen, soll nach Art. 2 Abs. 2 auch bestehen, wenn der Küstenstaat den Festlandsockel weder erforscht noch seine Schätze ausbeutet. Diese auf die Initiative Jugoslawiens⁹⁰⁾ und Argentiniens⁹¹⁾ zurückgehende Vorschrift ist mit einer optimalen Nutzung der natürlichen Schätze des Festlandsockels unvereinbar.

Bei der Definition der natürlichen Schätze des Festlandsockels, deren Erforschung und Ausbeutung dem Küstenstaat vorbehalten bleiben, ist die Konferenz weiter gegangen, als es im Interesse der Meeresfreiheit geboten gewesen wäre. Ein Antrag Griechenlands, die natürlichen Schätze auf Mineralvorkommen zu beschränken⁹²⁾, wurde abgelehnt. Als natürliche Schätze des Festlandsockels gelten nach Art. 2 Abs. 4 außer den mineralischen und anderen anorganischen Schätzen des Meeresgrundes und -untergrundes auch die lebenden Organismen, die zu den sesshaften Arten (einschließlich der Schalentiere)⁹³⁾ gehören. Die Einbeziehung der lebenden sesshaften Organismen in die Definition der natürlichen Schätze des Festlandsockels kann zur Folge haben, daß Kollisionen zwischen der Ausübung der Hoheits-

⁸⁷⁾ A/Conf. 13/C 4/L 31.

⁸⁸⁾ A/Conf. 13/C 4/L 19/Rev. 1.

⁸⁹⁾ A/Conf. 13/C 4/L 43.

⁹⁰⁾ A/Conf. 13/C 4/L 13.

⁹¹⁾ A/Conf. 13/C 4/L 16/Rev. 2.

⁹²⁾ A/Conf. 13/C 4/L 39.

⁹³⁾ Ein Antrag von Australien, Ceylon, Großbritannien, Indien, Malaya und Norwegen (A/Conf. 13/C 4/L 36), Schalentiere und schwimmende Arten von den natürlichen Schätzen des Festlandsockels auszunehmen, wurde abgelehnt.

rechte des Küstenstaats im Festlandssockel und der – nach wie vor zulässigen – Grundfischerei dritter Staaten in diesem Bereich entstehen⁹⁴⁾.

Die Rechte dritter Staaten im Bereich des Festlandssockels werden grundsätzlich durch Art. 3 der Konvention geschützt. Danach berühren die Rechte des Küstenstaats über den Festlandssockel nicht den rechtlichen Status der darüberliegenden Gewässer als Hohe See oder den Luftraum über diesen Gewässern. Dies gilt auch für die Freiheit der Fischerei. Ein argentinischer Antrag, der dem Küstenstaat die Fischerei im Bereich des Festlandssockels vorbehalten wollte⁹⁵⁾, wurde im 4. Ausschuß mit 41 gegen 7 Stimmen bei 12 Enthaltungen abgelehnt.

Dem Grundsatz, daß die Meeresfreiheit auch im Bereich des Festlandssockels unberührt bleiben und nur durch das Recht des Küstenstaats auf Erforschung und Ausbeutung der natürlichen Schätze des Meeresgrundes und -untergrundes eingeschränkt werden soll, tragen ferner die Art. 4 und 5 der Konvention in befriedigender Weise Rechnung. Während aber die Rechte auf das Legen oder die Unterhaltung von Unterwasserkabeln und Rohrleitungen sowie auf ozeanographische oder andere wissenschaftliche Forschungen⁹⁶⁾ unter keinen Umständen behindert werden dürfen, ist nur die unbillige Behinderung der Schifffahrt, der Fischerei oder der Erhaltung der lebenden Meeresschätze verboten (Art. 4 und 5 Abs. 1). Einem deutschen Antrag im 4. Ausschuß, nicht nur die unbillige, sondern jede Behinderung der Ausübung dieser Rechte zu untersagen⁹⁷⁾, wurde nicht stattgegeben. Das in Art. 5 Abs. 1 enthaltene Kriterium der Billigkeit könnte Anlaß zu Streitigkeiten zwischen dem Küstenstaat und dritten Staaten darüber geben, ob eine bestimmte Maßnahme des Küstenstaats im Festlandssockel als billig oder unbillig anzusehen sei.

Die Bestimmungen des Art. 5 Abs. 2–7 über die Anlagen der Sicherheitszonen, die der Küstenstaat im Bereich des Festlandssockels für deren Erforschung und Ausbeutung errichten kann, stellen vom Standpunkt der Gewährleistung der Meeresfreiheit eine Verbesserung gegenüber dem ILC-Entwurf dar. Während der ILC-Entwurf die Ausdehnung solcher Sicherheitszonen nicht beschränkt hatte, sieht Art. 5 Abs. 3 deren maximale Aus-

⁹⁴⁾ Vgl. hierzu die von der Bundesrepublik Deutschland anlässlich der Unterzeichnung der Konvention über den Festlandssockel zu Art. 5 Abs. 1 abgegebene Interpretationserklärung (ZaöRV Bd. 20, 1959, S. 22).

⁹⁵⁾ A/Conf. 13/C 4/L 45.

⁹⁶⁾ Eine Ausnahmeregelung, die die Zustimmung und Beteiligung des Küstenstaats vorsieht, besteht nach Art. 5 Abs. 8 nur für Forschungen, die unmittelbar den Festlandssockel betreffen.

⁹⁷⁾ A/Conf. 13/C 4/L 58.

dehnung von 500 m ründ um die Anlagen vor⁹⁸⁾. In dem gleichen Zusammenhang muß auch Art. 5 Abs. 4, demzufolge die Anlagen zwar der Hoheitsgewalt des Küstenstaats unterliegen, nicht aber die Rechtsstellung von Inseln besitzen, positiv gewertet werden. Er bedeutet, daß der Küstenstaat für seine Anlagen im Festlandssockel außerhalb der Hoheitsgewässer nicht etwa ein eigenes Küstenmeer beanspruchen kann.

V. Vorbehalte und Streitregelung

Die sachlichen Bedenken, zu denen – wie oben dargelegt – einzelne Kodifikationsergebnisse der Genfer Konferenzen Anlaß geben, werden dadurch verstärkt, daß es nicht gelungen ist, zwei für die Anwendung der Konventionen wichtige Fragenkomplexe befriedigend zu lösen: die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Vorbehalten und die Streitregelung.

1. Vorbehalte

Im Hinblick auf die Rechtsunsicherheit, die auf dem Gebiet der Zulässigkeit und Wirkung von Vorbehalten zu multilateralen Abkommen besteht, wäre es wünschenswert gewesen, wenn in allen Genfer Seerechtskonventionen eine die Rechtslage klärende Vorbehaltsklausel aufgenommen worden wäre. Eine solche Klausel enthalten aber nur die Konvention über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See und die über den Festlandssockel.

Bei der Beratung der Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone entschied die Vollversammlung auf Antrag Indiens⁹⁹⁾, keine Vorbehaltsklausel in die Konvention aufzunehmen. Die Auffassungen der Delegationen über die Tragweite dieser Entscheidung waren jedoch geteilt. Während Griechenland, Uruguay, Saudi-Arabien und die Ostblockstaaten aus dem Fehlen einer Vorbehaltsklausel schlossen, daß nunmehr jeder Staat beliebige Vorbehalte erklären könne, brachten besonders Frankreich und Italien zum Ausdruck, daß die Erklärung von Vorbehalten mangels einer Vorbehaltsklausel unzulässig sei.

Auch bei der Beratung der Konvention über die Hohe See wurde auf Antrag Indiens¹⁰⁰⁾ von einer Vorbehaltsklausel abgesehen. Für diese Konvention wurde geltend gemacht, daß bei einer Kodifikation, die über-

⁹⁸⁾ Gemäß den Vorschlägen Jugoslawiens, Großbritanniens und Italiens (A/Cof. 13/ C 4/L 15, 28 und 55).

⁹⁹⁾ Official Records Bd. 2, S. 71.

¹⁰⁰⁾ Official Records Bd. 2, S. 61.

wiegend geltendes Gewohnheitsrecht zum Gegenstand habe, die Aufnahme einer Vorbehaltsklausel systemwidrig sei. Dies ist zutreffend.

Die Konvention über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See enthält in Art. 19 eine Vorbehaltsklausel. Danach sind Vorbehalte nur zu bestimmten Artikeln der Konvention zulässig. Im Interesse der die Fernfischerei betreibenden Staaten mußte die Erklärung von Vorbehalten und damit die Ausweitung der Prärogativen des Küstenstaats so sehr wie möglich beschränkt werden. Denn es lag nahe, daß die Küstenstaaten sonst Vorbehalte gerade zu den Bestimmungen der Konvention erklären würden, die die Rechte dritter Fischereistaaten bestätigen. Die Bundesrepublik Deutschland beantragte, Vorbehalte zu dieser Konvention durch eine Negativklausel ganz auszuschließen¹⁰¹⁾. Dieser Vorschlag fand aber mit 36 gegen 24 Stimmen bei 10 Enthaltungen nicht die in der Vollversammlung erforderliche Zweidrittelmehrheit. Dagegen wurde Art. 19 auf Antrag des Iran¹⁰²⁾ in seiner vorliegenden Fassung angenommen. Die in Art. 19 getroffene Regelung ist vom Standpunkt dritter Fischereistaaten ungünstig, weil sie u. a. die Art. 6 und 7 über die Rechte des Küstenstaats, nicht aber die Art. 1–5, die für die Fernfischerei von Bedeutung sind, als vorbehaltsfest erklärt. Andererseits liegt ein gewisser Schutz für dritte Fischereistaaten in dem Verbot, Vorbehalte zu den Art. 9–12 über das Streitregelungsverfahren zu erklären.

Auch die Konvention über den Festlandsockel enthält in Art. 12 Abs. 1 eine Vorbehaltsklausel, die Vorbehalte zu allen Artikeln der Konvention, mit Ausnahme der Art. 1–3, ermöglicht¹⁰³⁾. Dies bedeutet, daß durch Vorbehalte weder die Rechte des Küstenstaats im Bereich des Festlandssockels noch die Definition der natürlichen Schätze des Festlandssockels (etwa im Sinn einer Einbeziehung der in den Gewässern oberhalb des Festlandssockels schwimmenden Fische) erweitert werden können. Andererseits könnten Küstenstaaten durch Vorbehalte zu Art. 5 den Umfang der zulässigen Sicherheitszone über die dort vorgesehene Begrenzung (500 m) hinaus zu erweitern trachten.

Die Regelung der Vorbehaltsfrage in den Fischerei- und Festlandsockelkonventionen berücksichtigt somit die Interessen der dritten Schifffahrts- und Fischereistaaten in nur unvollkommener Weise. Noch schwerer wiegt

¹⁰¹⁾ A/Conf. 13/SR 15, S. 10.

¹⁰²⁾ A/Conf. 13/SR 18, S. 8.

¹⁰³⁾ Bei der Behandlung der Vorbehaltsfrage im 4. Ausschuß trat deutlich zutage, daß sich besonders die Staaten, die eine Vollsouveränität im Bereich des gesamten Festlandssockels anstreben, am energischsten für die Zulässigkeit von Vorbehalten auch zu den Grundsatzartikeln 1–3 einsetzten (vgl. A/Conf. 13/C 4/SR 40). Die endgültige Regelung wurde auch von der Sowjetunion unterstützt (Official Records Bd. 2, S. 56).

jedoch das Fehlen jeder Regelung in der Konvention über die Hohe See und besonders in der über das Küstenmeer und die Anschließzone.

2. Streitregelungsverfahren

Da die vier Genfer Seerechtskonventionen von 1958 einen prekären und in seinen Auswirkungen schwer übersehbaren Kompromiß zwischen den Rechtsauffassungen und Interessen der Küstenstaaten einerseits, dritter Schifffahrts- und Fischereistaaten andererseits darstellen, ist unschwer vorzusehen, daß ihre Auslegung und Anwendung zu Kontroversen führen werden. Daher mußte der Versuch unternommen werden, durch ein für alle Vertragsstaaten obligatorisches Streitregelungsverfahren eine schnelle und wirksame Beilegung etwaiger Konflikte sicherzustellen. Diesem Versuch, dem die Anhänger der Zwölfmeilenzone und küstenstaatlicher Monopole oder Privilegien entgegentraten, war aber nur im Zusammenhang mit der Fischereikonvention ein voller Erfolg beschieden. Die Ausgangsposition der Anhänger einer obligatorischen Streitregelung war insofern ungünstig, als der den Beratungen zugrunde gelegte Entwurf der ILC ein besonderes Streitregelungsverfahren nur für Streitigkeiten über die Fischereikonvention sowie die Zuständigkeit des IGH für die die Festlandssockelkonvention betreffenden Kontroversen vorsah¹⁰⁴). Selbst bei der Beratung der Fischereikonvention stellte sich heraus, daß die Ostblockstaaten sowie diejenigen Delegationen, die für weitgehende zwischenstaatliche Fischereiprivilegien eintraten, sich dem Prinzip der obligatorischen Streitregelung widersetzen¹⁰⁵). Sie wurden aber sowohl im 3. Ausschuß als auch in der Vollversammlung überstimmt, nachdem die USA, Großbritannien und die kontinental-europäischen Fischereinationen erklärt hatten, daß für sie die Fischereikonvention ohne eine entsprechende Streitregelung unannehmbar sei. Ebenso wurden die Bemühungen einiger südamerikanischer Küstenstaaten und Jugoslawiens¹⁰⁶), zumindest die einseitige Aussetzung der Maßnahmen von Küstenstaaten durch die Streitregelungsinstanz zu verhindern, mit Erfolg zurückgewiesen. Die Streitregelung obliegt nach Art. 9 der Fischereikonvention gemäß dem Vorschlag der ILC einer aus fünf Mitgliedern bestehenden Sonderkommission, die ihre Entscheidung binnen fünf, in besonderen Fällen binnen acht Monaten zu treffen hat. Die Neu-

¹⁰⁴) ILC 1956, Art. 57 und 73.

¹⁰⁵) Die Gruppe war bemüht, an die Stelle der obligatorischen Streitregelung einen wirkungslosen Hinweis auf den allgemeinen Grundsatz der friedlichen Streitbeilegung nach Art. 33 der UN-Satzung zu setzen. Vgl. die Anträge von Mexiko, Jugoslawien, der Sowjetunion und Korea (A/Conf. 13/C 3/L 1, 14, 61 und 64).

¹⁰⁶) A/Conf. 13/C 3/SR 32.

fassung des Art. 10, die auf einen gemeinsamen Antrag Griechenlands, Pakistans und der USA ¹⁰⁷⁾ zurückgeht, schafft Klarheit über die Grundlagen solcher Entscheidungen. Erhaltungsmaßnahmen können demnach nur bestätigt werden, wenn ihre Notwendigkeit durch Forschungsergebnisse erwiesen ist, wenn sie sich auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützen und praktisch durchführbar sind und wenn sie weder rechtlich noch tatsächlich Fischer anderer Staaten diskriminieren.

Während somit die Anhänger der klassischen Meeresfreiheit ihre Bemühungen um ein wirksames Streitregelungsverfahren während der Beratungen über die Fischereikonvention im wesentlichen durchsetzen konnten, vermochten sie ein entsprechendes Ergebnis im Zusammenhang mit den anderen Konventionen nicht herbeizuführen. Weder die Konvention über das Küstenmeer und die Anschließzone noch die über die Hohe See und den Festlandsockel sehen eine obligatorische Streitregelung vor. Für die Konvention über den Festlandsockel schlug zwar der 4. Ausschuß gemäß dem Entwurf der ILC vor, Streitigkeiten durch den IGH entscheiden zu lassen ¹⁰⁸⁾; in der Vollversammlung konnte hierfür aber nur eine einfache, nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit erzielt werden ¹⁰⁹⁾.

Für die Konventionen über das Küstenmeer und die Anschließzone, die Hohe See und den Festlandsockel besteht demnach keine obligatorische Streitregelung ¹¹⁰⁾. Dafür wurde ein von der Schweiz vorgeschlagenes Streitregelungsprotokoll ¹¹¹⁾ angenommen, das für diejenigen Staaten, die es ratifizieren, die obligatorische Gerichtsbarkeit des IGH vorsieht. Es ist also durchaus möglich, daß Staaten, die sich in seerechtlichen Fragen der obligatorischen Streitregelung entziehen wollen, zwar die in Genf angenommenen Konventionen, nicht aber das Streitregelungsprotokoll ratifizieren. Eine solche Entwicklung wäre für die an der Aufrechterhaltung der Meeresfreiheit interessierten Staaten mit nicht geringen Risiken verbunden.

VI. Positive Beiträge zur Seerechtskodifikation

Obwohl die Genfer Seerechtskonventionen, wie vorstehend ausgeführt, in vieler Hinsicht Anlaß zu Kritik geben, ist nicht zu verkennen, daß zahlreiche in ihnen enthaltene Regelungen einen positiven Beitrag zu einer fort-

¹⁰⁷⁾ A/Conf. 13/C 3/L 68.

¹⁰⁸⁾ A/Conf. 13/C 4/SR 35, S. 12.

¹⁰⁹⁾ A/Conf. 13/SR 17, S. 12.

¹¹⁰⁾ Ein Antrag der Niederlande, der für alle Seerechtskonventionen die obligatorische Streitregelung vorsah (A/Conf. 13/L 24) erreichte in der Vollversammlung mit 33 gegen 29 Stimmen bei 18 Enthaltungen nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit.

¹¹¹⁾ A/Conf. 13/BUR/L 3 Annex.

schrittlichen Seerechtskodifikation darstellen. Als positive Beiträge, die Zweifel über die Auslegung geltenden Gewohnheitsrechts ausräumen oder bisher nicht eindeutig normierte Tatbestände sachgerecht regeln, wird man vor allem folgende Bestimmungen ansehen dürfen:

1. die Abgrenzung nebeneinander und gegenüber liegender Küstenmeere und Festlandssockel mangels abweichender Vereinbarung nach dem auf der Expertenkonferenz (1953) empfohlenen System der Mittellinie (Art. 12 der Konvention über das Küstenmeer und die Anschließzone, Art. 6 der Konvention über den Festlandssockel);

2. die umfassende Begriffsbestimmung der friedlichen Durchfahrt, die im Küstenmeer grundsätzlich für alle fremden Schiffe besteht, durch Art. 14 der Konvention über das Küstenmeer und die Anschließzone. Danach ist jede Durchfahrt friedlich, die nicht dem Frieden, der öffentlichen Ordnung oder der Sicherheit des Küstenstaats abträglich ist (Ziff. 4). Darüber hinaus wird die Durchfahrt fremder Fischereifahrzeuge nicht als friedlich betrachtet, wenn sie die Gesetze und Anordnungen des Küstenstaats, die sich gegen das Befischen des Küstenmeeres durch fremde Fischer richten, verletzt ¹¹²⁾;

3. die materielle Abgrenzung der straf- und zivilrechtlichen Befugnisse des Küstenstaats im Küstenmeer (Art. 19 und 20 der Konvention über das Küstenmeer und die Anschließzone). Aus dieser Regelung ergibt sich in Verbindung mit Art. 24, daß der Küstenstaat die in der Anschließzone begangenen Handlungen nicht bestrafen, dort aber vorbeugende Maßnahmen treffen kann, um Rechtsverletzungen in seinem Hoheitsgebiet zu verhindern. Er kann für solche Handlungen auch Strafverfolgungsmaßnahmen in der Anschließzone durchführen;

4. die Gleichstellung der kommerziellen Zwecken dienenden Staatsschiffe mit den sonstigen Handelsschiffen im Küstenmeer und auf der Hohen See (Art. 21 der Konvention über das Küstenmeer und die Anschließzone, Art. 9 und 22 der Konvention über die Hohe See). Dieses Prinzip konnte gegen die starke Opposition des Ostblocks durchgesetzt werden ¹¹³⁾. Staatshandelsschiffe genießen also keine Immunität und können im Falle der Piraterie, des Sklavenhandels oder der unberechtigten Flaggenführung auf Hoher See auch durchsucht werden (Art. 22 der Konvention über die Hohe See). Im Falle des Piraterieverdachts ist die Durchsuchung nach Art. 15 aber nur zulässig, wenn anzunehmen ist, daß die Besatzung gemeutert hat;

¹¹²⁾ Für die Durchfahrt von Kriegsschiffen vgl. VI.

¹¹³⁾ Official Records Bd. 4, S. 69.

5. die Pflicht des Staates, dessen Kriegsschiff ein fremdes Handelsschiff auf der Hohen See bei Vorliegen der hierfür erforderlichen Voraussetzungen durchsucht, eine Entschädigung zu leisten, falls sich der Verdacht als unbegründet erweist (Art. 22 Abs. 3 der Konvention über die Hohe See). Das gleiche gilt nach Art. 23 Abs. 7 der Konvention über die Hohe See für den Fall der ungerechtfertigten Nacheile;

6. die Generalisierung der Grundsätze des Brüsseler Übereinkommens von 1952 über die strafrechtliche Zuständigkeit bei Schiffszusammenstößen und anderen Schiffahrtsvorfällen durch Art. 11 der Konvention über die Hohe See. Diese Regelung, die entgegen der Lotus-Entscheidung des StIGH¹¹⁴⁾ bei Kollisionsfällen ausschließlich die Jurisdiktion des Flaggenstaats oder des Heimatstaats des Täters begründet, erstreckt sich aber nur auf die straf- und disziplinarrechtlichen, nicht auf die zivilrechtlichen Folgen der Kollision;

7. die Verpflichtung jedes Staates, einen angemessenen und wirksamen Such- und Rettungsdienst zur Überwachung der Sicherheit auf und über der See zu errichten und zu unterhalten (Art. 12 der Konvention über die Hohe See);

8. die lückenlose Regelung der gegen die Piraterie zulässigen Maßnahmen (Art. 14–22 der Konvention über die Hohe See), obwohl schon auf der Konferenz die Auffassung vertreten wurde, daß Pirateriefälle heute überaus selten seien und daher die von der Konferenz auf diesen Komplex angewandten Bemühungen entbehrlich gewesen wären. Nicht bedenkenfrei ist in diesem Zusammenhang die hinter dem geltenden Gewohnheitsrecht zurückbleibende Vorschrift des Art. 19, der die Beschlagnahme des Seeräuberschiffes nur auf der Hohen See oder einem anderen außerhalb der Hoheitsgewalt liegenden Ort zuläßt. Demgegenüber sollte die Verfolgung eines Seeräuberschiffes auch im Bereich fremder Küstenmeere und selbst maritimer Binnengewässer nicht behindert werden;

9. die Klärung der auf dem Gebiet des Nacheilerechts streitigen Fragen durch Art. 23 der Konvention über die Hohe See. Die Nacheile, d. h. die Verfolgung einer im eigenen Hoheitsbereich oder in der Anschlußzone durch ein fremdes Schiff begangenen Rechtsverletzung auf die Hohe See, setzt voraus, daß sich das zu verfolgende Schiff, eines seiner Boote oder ein anderes mit dem verfolgten Schiff als Mutterschiff zusammenarbeitendes Fahrzeug bei Beginn der Verfolgung in den Hoheitsgewässern oder in der Anschlußzone des Küstenstaats befunden hat. Verfolgungen aus der Anschlußzone heraus sind aber nur zulässig, wenn eine Ver-

¹¹⁴⁾ StIGH A 10.

letzung der Rechte, zu deren Schutz die Zone errichtet wurde, im Hoheitsgebiet des Küstenstaats (einschließlich des Küstenmeeres) stattgefunden hat¹¹⁵). Art. 23 Abs. 1 Satz 3 stellt auf Antrag Islands¹¹⁶) fest, daß sich das verfolgende Schiff im Zeitpunkt des Anhaltebefehls nicht ebenfalls innerhalb des Küstenmeeres oder der Anschlußzone befunden zu haben braucht. Das Recht auf Nacheile darf nur von Kriegsschiffen, Militärflugzeugen oder anderen im Staatsdienst stehenden und besonders ermächtigten Schiffen oder Flugzeugen ausgeübt werden (Abs. 4). Das Recht auf Nacheile endet im Falle ihrer Unterbrechung, obwohl eine Ablösung des verfolgenden Schiffes oder Flugzeugs zulässig ist. Ein isländischer Vorschlag, auch eine unterbrochene und später wieder aufgenommene Verfolgung als zulässige Nacheile anzusehen¹¹⁷), wurde abgelehnt. Entkommt das verfolgte Schiff, z. B. weil es das eigene oder ein fremdes Küstenmeer erreicht, so endet die Nacheile. Die Nacheile kann in solchen Fällen auch nicht wieder aufgenommen werden, falls das verfolgte Schiff später, selbst nach kürzester Unterbrechung, erneut auf die Hohe See ausläuft. Hingegen kann das verfolgte Schiff, wenn es innerhalb des Hoheitsbereiches eines Staates aufgebracht und zum Zweck einer Untersuchung in den Hafen dieses Staates geleitet wird, auch über die Hohe See geleitet werden, ohne daß dies als Unterbrechung der Nacheile anzusehen wäre (Art. 23, Abs. 6).

VII. Offen gelassene Fragen

Die Genfer Konferenzen von 1958 und 1960 haben, wie unter VI ausgeführt wurde, zwar auf wichtigen Gebieten des Seerechts zu einer Klärung der Rechtslage beigetragen; sie haben aber – auch außerhalb des mit der Breite des Küstenmeeres und der Fischereizonen zusammenhängenden Problembereiches – verschiedene seerechtliche Fragen, die einer Bereinigung bedürfen, offen gelassen. Zu diesen offen gelassenen Fragen gehören:

1. das Problem der *historischen Gewässer*. Die Erste Konferenz empfahl der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Maßnahmen für eine Prüfung dieser Frage zu ergreifen¹¹⁸). Ihre Lösung ist un-

¹¹⁵) Ein Antrag Mexikos, ein Nacheilerecht auch aus der Fischereizone heraus zuzulassen (A/Conf. 13/C 2/L 4), wurde im 2. Ausschuß abgelehnt.

¹¹⁶) A/Conf. 13/C 2/L 89.

¹¹⁷) Vgl. Anm. 116.

¹¹⁸) Official Records Bd. 2, S. 145. Die XIV. UN-Generalversammlung beschloß am 7. 12. 1959 auf Vorschlag des Rechtsausschusses, die Frage einer Aufstellung von Rechtsregeln über historische Gewässer einschl. Baien durch die ILC prüfen zu lassen, »sobald sie es für ratsam hält« (A/C 6/L 466 und 1/A/4333).

erläßlich, weil die Buchtenregel (Art. 7 der Konvention über die Hohe See) nicht für die sog. historischen Buchten oder die Fälle gilt, in denen das System der geraden Grundlinien angewandt wird;

2. das **Flaggenrecht**. Art. 5 der Konvention über die Hohe See bestimmt, daß eine echte Verbindung (*genuine link*) zwischen dem Staat und dem Schiff bestehen müsse. Damit wird aber den sog. billigen Flaggen in keiner Weise wirksam begegnet. Auch der auf einen Antrag Italiens¹¹⁹⁾ zurückgehende Zusatz, daß der Staat seine Hoheitsgewalt und Kontrolle in Verwaltungs-, technischen und sozialen Angelegenheiten über Schiffe seiner Flagge wirksam ausüben müsse, ist nicht geeignet, den unlauteren Wettbewerb der billigen Flaggen zu unterbinden. Die von deutscher Seite geforderte echte Verbindung zwischen dem Registerstaat und dem Schiffseigentümer (nicht nur dem Schiff) wurde bei der Schlußabstimmung im 2. Ausschuß nur von Brasilien unterstützt. Nicht weniger bedenklich erscheint, daß gemäß einer Entscheidung der Vollversammlung der Ersten Konferenz den dritten Staaten, die im Einzelfall die Voraussetzungen für das Bestehen einer echten Verbindung zwischen Staat und Schiff als nicht gegeben ansehen, kein Recht auf Nichtanerkennung der Flaggenführung zugesprochen wurde¹²⁰⁾. Eine Regelung dieses Fragenkomplexes ist im Interesse der freien Schifffahrt vordringlich;

3. die **Behandlung staatenloser Schiffe**. Art. 6 der Konvention über die Hohe See bestimmt zwar, daß Schiffe, die ohne Flagge oder unter der Flagge von zwei oder mehr Staaten fahren, als staatenlose Schiffe gelten. Über die Behandlung staatenloser Schiffe finden sich jedoch keine Vorschriften. Nach der Definition der Seeräuberei in Art. 15 der Konvention über die Hohe See können staatenlose Schiffe den Seeräuberschiffen jedoch nicht gleichgesetzt werden;

4. das **Flaggenrecht von Schiffen internationaler Organisationen**. Nach Art. 7 der Konvention über die Hohe See gelten die das Flaggenrecht betreffenden Regeln der Konvention nicht für die Schiffe, die die Flagge internationaler Organisationen führen. Der Rechtsstatus dieser Schiffe bleibt demnach offen;

5. die **Gefährdung der freien Schifffahrt durch die innerstaatliche Gesetzgebung** (z. B. die gegen die sog. Konferenzen der Seeschifffahrt gerichteten Anti-Kartell-Bestimmungen und die nicht vereinheitlichten Grundsätze über die Schiffsgläubigerrechte) sowie durch die weit verbreitete Praxis der **Flaggendiskriminierung**;

¹¹⁹⁾ A/Conf. 13/C 2/L 28/Corr. 1.

¹²⁰⁾ A/Conf. 13/SR 10, S. 2; Official Records Bd. 2, S. 20.

6. die friedliche Durchfahrt der Kriegsschiffe durch das Küstenmeer. Nach deutscher Auffassung, die im Gegensatz zu derjenigen des Ostblocks und mehrerer ungebundener Staaten steht, ist diese Durchfahrt weder von einer Genehmigung des Küstenstaats noch von einer vorherigen Notifizierung abhängig. Diese Auffassung steht auch mit dem Wortlaut der Konvention über das Küstenmeer und die Anschließzone im Einklang. Denn die Bestimmungen des Abschnitts III Unterabschnitt A über die friedliche Durchfahrt gelten nach der Überschrift für »alle Schiffe«. Dennoch könnte dieser Auslegung die Entstehungsgeschichte der Konvention entgegen gehalten werden. Nach Art. 24 des ILC-Entwurfs sollte der Küstenstaat die Durchfahrt von Kriegsschiffen durch das Küstenmeer von der vorherigen Notifizierung oder Genehmigung abhängig machen dürfen. Dieser Vorschlag erreichte in der Vollversammlung nicht die Zweidrittelmehrheit, weil ihm diejenigen Staaten, die für die Durchfahrt von Kriegsschiffen eine Genehmigung fordern, aus diesem Grund die Unterstützung versagten. Aus dem Fehlen einer einschlägigen Bestimmung in der Konvention kann daher nicht ohne weiteres geschlossen werden, daß die Mehrheit der Teilnehmerstaaten zumindest eine Notifikationspflicht als dem geltenden Völkerrecht widersprechend angesehen hätte. Auf der Zweiten Genfer Konferenz hat Ghana darüber hinaus beantragt¹²¹⁾, selbst in der Fischereizone das Einlaufen fremder Kriegsschiffe und das Überfliegen fremder Militärflugzeuge genehmigungspflichtig zu machen. Ghana hat diesen Antrag später aber zurückgezogen.

VIII. Die deutsche Haltung

Die deutsche Haltung auf den beiden Genfer Konferenzen ergibt sich auf der einen Seite aus dem Bestreben, dem Grundsatz der Meeresfreiheit sowohl in räumlicher als auch in sachlicher Hinsicht den größtmöglichen Anwendungsbereich zu sichern, und auf der anderen aus dem Bemühen, auch bei der Behandlung von Spezialfragen den Interessen der deutschen Schifffahrt und Fischerei sowie der übrigen beteiligten Wirtschaftszweige in weitestem Umfang Rechnung zu tragen. Die deutsche Delegation wandte sich daher gegen alle Tendenzen, die auf eine übermäßige Ausdehnung der Küstenmeerbreite oder auf die Zulassung übertriebener, in die ausschließliche Kompetenz des Küstenstaats gestellter Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände oder zur Ausbeutung des Festlandssockels abzielten¹²²⁾.

¹²¹⁾ A/Conf. 19/L 10.

¹²²⁾ Vgl. hierzu besonders die Grundsatzklärungen des deutschen Delegationsleiters auf beiden Genfer Konferenzen, Botschafter Pfeiffer, während der Generaldebatten

Bei den Abstimmungen der Ersten Seerechtskonferenz über die Breite des Küstenmeeres und einer Fischereizone stimmte die deutsche Delegation im ersten Ausschuß für den Vorschlag der USA (6 sm Küstenmeer + 6 sm Fischereizone bei Aufrechterhaltung der sog. historischen Fischereirechte)¹²³⁾. In der Vollversammlung unterstützte sie den gleichen Antrag¹²⁴⁾, zu dessen Annahme durch die erforderliche Zweidrittelmehrheit damals nur 7 Stimmen fehlten. Auf der Zweiten Seerechtskonferenz stimmte die deutsche Delegation sowohl im Gesamtausschuß als auch in der Vollversammlung für den kanadisch-amerikanischen Vermittlungsvorschlag (6 sm Küstenmeer + 6 sm Fischereizone bei Aufrechterhaltung der sog. historischen Fischereirechte während einer Übergangszeit von 10 Jahren)¹²⁵⁾, der in der Vollversammlung mit einer Stimme unterlag. Im übrigen bemühte sich die deutsche Delegation, das Recht auf Ziehen gerader Grundlinien durch eine Längenbegrenzung dieser Linien einzuschränken und die zulässige Öffnungsbreite der Buchten auf 10 sm herabzusetzen. Auch hier blieb ihr der Erfolg versagt.

Während der Erörterungen über die Rechtsverhältnisse der Hohen See im 2. Ausschuß der Ersten Genfer Konferenz richtete sich das Bestreben der deutschen Delegation hauptsächlich darauf, durch das Erfordernis einer echten Verbindung zwischen der Flagge des Schiffs und der Staatsangehörigkeit des Schiffseigentümers der Praxis der billigen Flaggen entgegenzuwirken. Die in Art. 5 Abs. 1 der Konvention über die Hohe See vorgeschriebene echte Verbindung zwischen dem Staat und dem Schiff bietet hierfür keinen Ersatz. Die in der Konvention vorgenommene Gleichstellung der Staatshandelsschiffe mit den sonstigen Handelsschiffen entspricht der auch von der Bundesrepublik Deutschland vertretenen Rechtsauffassung.

Bei den Beratungen der Konvention über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See forderte die deutsche Delegation im 3. Ausschuß der Ersten Genfer Konferenz, daß die Fischereifreiheit durch Erhaltungsmaßnahmen nicht mehr als unbedingt notwendig eingeschränkt werde. Sie wandte sich mit Erfolg gegen alle Versuche, Erhaltungsmaßnah-

der 1. Seerechtskonferenz (im 1. Ausschuß am 14. 3. 1958, A/Conf. 13/C 1/SR 15, S. 7 f.; im 2. Ausschuß am 11. 3. 1958, A/Conf. 13/C 2/SR 8, S. 3; im 3. Ausschuß am 14. 3. 1958, A/Conf. 13/C 3/SR 8, S. 9 f.; im 4. Ausschuß am 10. 3. 1958, A/Conf. 13/C 4/SR 6, S. 2 f. und im 5. Ausschuß am 19. 3. 1958 (A/Conf. 13/C 5/SR 75, S. 3 f.) sowie während der Generaldebatte im Gesamtausschuß der 2. Seerechtskonferenz am 30. 3. 1960 (A/Conf. 19/C 1/SR 9). Für die deutschen Initiativen zu den von den Konferenzen behandelten Spezialfragen vgl. die im Text dieser Abhandlung enthaltenen Angaben.

¹²³⁾ A/Conf. 13/C 1/L 159, dann L 159 Rev. 1 und L 159 Rev. 2.

¹²⁴⁾ A/Conf. 13/L 29.

¹²⁵⁾ A/Conf. 19/C 1/L 10 und A/Conf. 19/L 11.

men nicht nur aus biologischen, sondern auch aus wirtschaftlichen oder sozialen Gründen zuzulassen. Dagegen wurde ihr Vorschlag für eine Neufassung der Art. 51 bis 56 des ILC-Entwurfs¹²⁶⁾ abgelehnt. Dieser Vorschlag sah vor, etwaige Überfischungsprobleme durch Regionalabkommen zu lösen und den Erhaltungsmaßnahmen nur für die Angehörigen der Staaten, die sie im Einzelfall treffen dürfen, eine bindende Wirkung beizulegen. Dritte Staaten, deren Angehörige nach dem Erlaß der Maßnahmen in dem betreffenden Gebiet die Fischerei aufnehmen, sollten lediglich zu Verhandlungen mit dem Ziel einer gemeinsamen Vereinbarung aufgefordert werden können. Sollte ein Einvernehmen nicht zustande kommen, so wäre der Streit durch eine obligatorische Schiedsinstanz zu entscheiden. Die Konferenz beschloß, wie unter IV, 2 dargelegt wurde, entgegen der deutschen Stellungnahme den Erhaltungsmaßnahmen, welche die in einem bestimmten Gebiet fischenden oder die Küstenstaaten erlassen, unter erschwerenden Voraussetzungen auch für die Angehörigen dritter Staaten eine Bindungswirkung beizulegen.

Als eigenen Beitrag zu den Beratungen über die Rechtsverhältnisse im Bereich des Festlandssockels legte die deutsche Delegation im 4. Ausschuß der Ersten Konferenz eine Denkschrift¹²⁷⁾ vor, die den Gemeingebrauch der Hohen See auch für die Erforschung und Ausbeutung des Festlandssockels außerhalb des Hoheitsbereichs der Küstenstaaten erhalten wollte. Die Prärogativen des Küstenstaats als Sachwalter der Staatengemeinschaft sollten im Hinblick auf den Festlandssockel in dem Recht auf Aufsicht und der unparteiischen Erteilung von Konzessionen – ohne Bevorzugung der eigenen Staatsangehörigen – bestehen. Obwohl einige westeuropäische Staaten sowie China und Japan Interesse für die deutsche Denkschrift zeigten, hatte sich 1958 das Prinzip des küstenstaatlichen Schelf-Monopols doch bereits so weitgehend durchgesetzt, daß die Konferenz eine nähere Prüfung der von der Bundesrepublik Deutschland vorgetragenen Gedankengänge nicht vornahm. Im übrigen ist die deutsche Delegation für die Aufrechterhaltung des Charakters der Gewässer über dem Festlandssockel als Hohe See und eine möglichst restriktive Definition der natürlichen Schätze des Festlandssockels eingetreten.

Die deutsche Delegation war in den vier Hauptausschüssen und der Vollversammlung der Ersten Konferenz bemüht, die Zulässigkeit von Vorbehalten zu den Konventionen durch ausdrückliche Klauseln weitestgehend ein-

¹²⁶⁾ A/Conf. 13/C 3/L 4.

¹²⁷⁾ A/Conf. 13/C 4/L 1.

zuschränken und die obligatorische Streitregelung zu erreichen. Auch das gelang nur zum Teil.

Die Bundesrepublik Deutschland hat die Konventionen über die Hohe See und über den Festlandssockel sowie das Streitregelungsprotokoll am 30. Oktober 1958 unterzeichnet. Das Zustimmungsverfahren in den gesetzgebenden Körperschaften ist bisher nicht eingeleitet worden.

IX.

Zusammenfassend wird man den Ergebnissen der beiden Genfer Konferenzen – gemessen an ihren Rückwirkungen auf den Grundsatz der Meeresfreiheit – überwiegend mit Skepsis begegnen müssen; denn es ist weder 1958 noch 1960 gelungen, den Tendenzen, die auf eine räumliche und sachliche Beschränkung des Gemeingebrauchs der Hohen See abzielen, wirksam Einhalt zu gebieten. Erschwerend tritt hinzu, daß auch von einer weiteren Seerechtskonferenz keine befriedigenden Ergebnisse zu erwarten wären, zumal die Erweiterung des Kreises der Teilnehmerstaaten durch neu hinzutretende afrikanische Entwicklungsstaaten die Stimmenverhältnisse für die traditionellen Seemächte eher verschlechtern als verbessern würde. Ein neuer Kodifikationsversuch im weltweiten Rahmen sollte daher, wenn überhaupt, erst unternommen werden, nachdem durch gründliche diplomatische Vorbereitung die lateinamerikanische und afroasiatische Staatenwelt davon überzeugt worden ist, daß auch für sie, zumal auf längere Sicht, eine die Meeresfreiheit sichernde Regelung größere Vorteile bietet als ein Beharren auf küstenstaatlichen Sonderrechten. Trotz ihres unbefriedigenden Verlaufs haben die Genfer Konferenzen aber vom Standpunkt der Rechtswissenschaft insofern eine positive Wirkung ausgeübt, als durch sie die Gelehrten und Praktiker vieler Länder zu einer intensiven Beschäftigung mit der seerechtlichen Problematik veranlaßt wurden. Die Zahl der Gesamt- und Einzeldarstellungen zum Seerecht ist in den letzten Jahren sprunghaft gestiegen¹²⁸⁾. Es wäre zu begrüßen, wenn die in ihnen verarbeiteten wissenschaftlichen Erkenntnisse die Staatsmänner bei einer neuerlichen Beschäftigung mit Fragen der Seerechtskodifikation leiten würden.

¹²⁸⁾ Der 1. Genfer Konferenz lag ein vom UN-Generalsekretariat ausgearbeiteter Bibliographical Guide to the Law of the Sea (A/Conf. 13/17 vom 21. 11. 1957) vor. Zu dieser Zusammenstellung erschien anlässlich der 2. Seerechtskonferenz ein Supplement (A/Conf. 19/6 vom 16. 2. 1960). Leider enthält dieses umfangreiche Verzeichnis nicht die einschlägigen Publikationen deutscher Sprache.