

Die Dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen

Grundprobleme im Überblick

*Günther Jaenicke *)*

1. Das Mandat der Konferenz

Die Dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen hat seit ihrem Beginn am 3. Dezember 1974 sechs Sitzungsperioden abgehalten ¹⁾ und ist am 28. März 1978 in ihre siebente Sitzungsperiode eingetreten. Obwohl bereits über weite Teile einer umfassenden neuen Seerechtskonvention vorläufige Einigung erzielt worden ist, steht zu einigen wichtigen Fragen eine solche Einigung noch aus. Ohne eine Einigung über diese *hard core issues* besteht keine hinreichende Aussicht, das ambitionöse Ziel der Konferenz, zu einem Konsens über eine solche Konvention zu gelangen, auch wirklich zu erreichen.

Die lange Dauer der Konferenz und das Ausbleiben spektakulärer Ergebnisse in den bisherigen Sitzungsperioden berechtigen noch nicht zu einer negativen Bewertung der Konferenzarbeit. Man muß sich vielmehr den Umfang und die Komplexität der zu regelnden Materie vor Augen führen; denn das Mandat der Konferenz richtet sich auf eine Überprüfung und Revision des gesamten völkerrechtlichen Seerechts. Man muß sich ferner vor Augen führen, welche mühevollen und lang-

*) Prof. Dr. iur., Universität Frankfurt a. M.

¹⁾ 1. Session: New York, 3.–15. 12. 1973; 2. Session: Caracas, 20. 6.–29. 8. 1974; 3. Session: Genf, 17. 3.–9. 5. 1975; 4. Session: New York, 15. 3.–7. 5. 1976; 5. Session: New York, 2. 8.–17. 9. 1976; 6. Session: New York, 23. 5.–15. 7. 1977. Die Verhandlungen und Dokumente der bisherigen Sitzungsperioden der Konferenz sind veröffentlicht in: Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records (OR) Bde. I–VIII.

wierigen Verhandlungen notwendig sind, um bei der großen Zahl der teilnehmenden Staaten²⁾ und der Divergenz ihrer nationalen Interessen in den offenen Fragen zu konsensfähigen Kompromissen zu gelangen. Gemessen an dieser großen Aufgabe internationaler Rechtsetzung, wie sie in diesem Umfang bisher noch keiner internationalen Konferenz gestellt war, können sich die bisherigen Konferenzergebnisse durchaus sehen lassen.

Das der Konferenz von der Generalversammlung der Vereinten Nationen erteilte Mandat ist in der Resolution 3067 (XXVIII) vom 16. November 1973³⁾ enthalten und lautet:

“. . . the mandate of the Conference shall be to adopt a convention dealing with all matters relating to the law of the sea, taking into account the subject-matter listed in paragraph 2 of General Assembly resolution 2750 C (XXV) and the list of subjects and issues relating to the law of the sea formally approved on 18 August 1972 by the Committee on the Peaceful Uses of the Sea-Bed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction and bearing in mind that the problems of ocean space are closely interrelated and need to be considered as a whole; . . .”.

Die in der Resolution erwähnte Liste der zu behandelnden Fragen vom 18. August 1972 enthielt 92 Punkte, die größtenteils unter folgenden Hauptthemen zusammengefaßt waren: Régime des internationalen Meeresbodens, Territorialgewässer, Anschlußzone, Meerengen, Festlandsockel, Wirtschaftszone, Hohe See, Rechte der Binnenstaaten sowie der Staaten ohne Schelf oder mit schmaler Küste, Schutz der Meeresumwelt, Meeresforschung, Archipele, geschlossene oder halbgeschlossene Meere, Rechtsstatus der Inseln, künstlichen Inseln und Installationen, Streitregelung. Diese Liste sollte als Rahmen für die Diskussion und als Gliederung für die auszuarbeitenden Konventionsartikel dienen, wobei Einigkeit darüber bestand, daß die Liste nicht erschöpfend sein wollte und die Reihenfolge der aufgezählten Punkte keine Priorität in der Behandlung der Probleme andeuten sollte. Das Mandat der Konferenz erstreckte sich ausdrücklich auf “all matters relating to the law of the sea”. Man kann sich fragen, ob es notwendig und nützlich war, der Konferenz die weitgespannte Aufgabe einer Gesamtrevision und Fortbildung des internationalen Seerechts in allen seinen Aspekten aufzubürden; vielleicht hätte die Konferenz leichter und schneller ein Ergebnis erzielt,

²⁾ Von den z. Zt. 158 teilnahmeberechtigten Staaten haben nicht alle diese Staaten an allen Sessionen teilgenommen. Zu der am 28. 3. 1978 begonnenen 7. Session haben sich 142 Staaten angemeldet (Doc. A/CONF. 62/67).

³⁾ Abgedruckt in: Third United Nations Conference on the Law of the Sea, OR Bd. I, S. vii.

wenn man sich auf die durch die technische Entwicklung notwendig gewordene Regelung bestimmter Materien – wie z. B. auf die Errichtung eines internationalen Régimes für die Ausbeutung des tiefen Meeresbodens – beschränkt hätte und die Weiterentwicklung des übrigen Seerechts zunächst der Staatenpraxis überlassen hätte. Blickt man auf die Vorgeschichte der Konferenz zurück, so stand auch ursprünglich ausschließlich die Errichtung eines internationalen Régimes für die Ausbeutung des Meeresbodens jenseits der nationalen Jurisdiktion im Vordergrund der seerechtlichen Kodifikationsbestrebungen: dies ergab sich augenfällig schon aus der Bezeichnung des mit der Vorbereitung der Seerechtskonferenz beauftragten Sonderausschusses der Generalversammlung der Vereinten Nationen: “Committee on the Peaceful Uses of the Sea-Bed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction” (nachfolgend kurz als “Sea-Bed Committee” bezeichnet).

Dieses 1967 als *ad hoc*-Ausschuß⁴⁾ errichtete und 1968 in einen ständigen Ausschuß⁵⁾ umgewandelte Sea-Bed Committee hatte zunächst nur die Aufgabe, ein rechtliches Régime für den internationalen Meeresboden zu konzipieren und dafür Rechtsprinzipien zu entwickeln sowie der Generalversammlung der Vereinten Nationen den Entwurf für eine Deklaration über diese Rechtsprinzipien vorzulegen. Die Arbeiten des Sea-Bed Committee führten dann zu der bekannten “Declaration of Principles Governing the Sea-Bed and the Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, beyond the Limits of National Jurisdiction” vom 17. Dezember 1970⁶⁾, die immer noch Basis und Ausgangspunkt der Verhandlungen über das internationale Meeresbodenrégime auf der gegenwärtigen Seerechtskonferenz darstellt. Doch bereits anlässlich der Erörterung der Ab-

⁴⁾ Resolution der UN-Generalversammlung No. 2340 (XXII) vom 18. 12. 1967 (angenommen mit 99 Stimmen ohne Stimmenthaltung oder Gegenstimme).

⁵⁾ Resolution der UN-Generalversammlung No. 2467 A vom 21. 12. 1968 (angenommen mit 99 Stimmen ohne Stimmenthaltung oder Gegenstimme): Der Ausschuß bestand aus 42 Staaten und hatte das Mandat “(a) to study the elaboration of the legal principles and norms which would promote international co-operation in the exploration and use of the sea-bed and the ocean floor, and the subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction and to ensure the exploitation of their resources for the benefit of mankind, and the economic and other requirements which such a regime should satisfy in order to meet the interests of humanity as a whole; (b) to study the ways and means of promoting the exploitation and use of the resources of this area, and of international co-operation to that end, taking into account the foreseeable development of technology and the economic implications of such exploitation and bearing in mind the fact that such exploitation should benefit mankind as a whole; . . .”.

⁶⁾ Resolution der UN-Generalversammlung No. 2749 (XXV); die Resolution wurde mit 108 Stimmen ohne Gegenstimme bei 14 Stimmenthaltungen angenommen.

grenzung des internationalen Meeresbodenrégimes im Verhältnis zur Hohen See einerseits und zu den immer mehr seewärts ausgreifenden küstenstaatlichen Jurisdiktionsansprüchen andererseits trat immer stärker die Erkenntnis in den Vordergrund, daß die Probleme der Funktionen und Grenzen der verschiedenen Meereszonen eng miteinander verflochten seien und die geplante Seerechtskonferenz sich nicht allein auf das Régime des internationalen Meeresbodens beschränken, sondern eine Neuregelung des Régimes der Hohen See und der küstenstaatlichen Jurisdiktionszonen einschließen müßte. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen veranlaßte daher mit Resolution No. 2574 A (XXIV) vom 15. Dezember 1969⁷⁾ eine Umfrage bei den Mitgliedstaaten über die Wünschbarkeit einer Erweiterung des Mandats der Seerechtskonferenz in folgender Richtung:

“... to review the régimes of the high seas, the continental shelf, the territorial sea and contiguous zone, fishing and conservation of the living resources of the high seas, particularly in order to arrive at a clear, precise and internationally accepted definition of the area of the sea-bed and ocean floor which lies beyond the limits of national jurisdiction, in the light of the international régime to be established for that area; . . .”.

Das Ergebnis der Umfrage ergab eine mehrheitliche Auffassung nicht nur für die Einbeziehung der in der Umfrage genannten seerechtlichen Aspekte in das Mandat einer Seerechtskonferenz, sondern darüber hinaus auch auf weitere, damit nicht unbedingt in Zusammenhang stehende seerechtliche Fragen, deren Lösung vordringlich und vom Interessenstandpunkt zahlreicher Staaten aus wünschenswert erschien, wenn auch zu diesem Zeitpunkt das internationale Meeresbodenrégime immer noch im Mittelpunkt der Konferenz stehen sollte. Das Ergebnis der Umfrage spiegelte sich in der Resolution No. 2750 C (XXV) vom 17. Dezember 1970⁸⁾ wider, in der die Einberufung einer Konferenz für das Jahr 1973 beschlossen und ihr Mandat wie folgt formuliert wurde:

“Decides to convene in 1973, in accordance with the provisions of paragraph 3 below, a conference on the law of the sea which would deal with the establishment of an equitable international régime — including an international machinery — for the area and the resources of the sea-bed and the ocean floor, and the subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction, a precise definition of the area, and a broad range of related issues including

⁷⁾ Die Ausdehnung des Konferenzprogramms fand keine ungeteilte Billigung; die Resolution wurde nur mit 65 gegen 12 Stimmen bei 30 Enthaltungen angenommen.

⁸⁾ Die Resolution wurde mit 108 Stimmen gegen 7 bei 6 Enthaltungen angenommen. Die Gegenstimmen und Stimmenthaltungen kamen vom Ostblock, Kuba, Mongolei, Saudi-Arabien und Venezuela.

those concerning the régimes of the high seas, the continental shelf, the territorial sea (including the question of its breadth and the question of international straits) and contiguous zone, fishing and conservation of the living resources of the high seas (including the question of the preferential rights of coastal States), the preservation of the marine environment (including, inter alia, the prevention of pollution) and scientific research; . . .”.

Die Resolution No. 2750 C (XXV) beauftragte ferner das erweiterte Sea-Bed Committee, zur Vorbereitung der Konferenz in den verbleibenden zwei Jahren einen Artikelentwurf für das internationale Meeresbodenrégime auszuarbeiten sowie eine Liste der daneben zu behandelnden seerechtlichen Fragen aufzustellen und auch hierfür gegebenenfalls Artikel zu entwerfen⁹⁾. Damit wurde den 91 Staaten, die nunmehr im Sea-Bed Committee vertreten waren, der Weg geöffnet, alle seerechtlichen Fragen, die ihre Interessen in irgendeiner Weise berührten, in den Katalog der von der Konferenz zu behandelnden Fragen einzubringen; das führte schließlich zu dem eingangs erwähnten umfassenden Mandat für die Seerechtskonferenz mit dem Ziel einer Gesamtrevision des völkerrechtlichen Seerechts.

Diese Erweiterung des Mandats der Konferenz gibt zu folgenden Anmerkungen Anlaß:

1.1. Der Wunsch nach einer Gesamtrevision des Seerechts – unabhängig von dem akuten Problem der Errichtung eines internationalen Meeresbodenrégimes – war Ausdruck einer weitverbreiteten Unzufriedenheit mit dem bisher geltenden Seerecht:

a) die Lücken der Genfer Seerechtskonventionen von 1958, insbesondere die fehlende oder unklare seewärtige Abgrenzung der küstenstaatlichen Jurisdiktionszonen;

⁹⁾ Resolution No. 2750 C, Ziff. 6: “Instructs the enlarged Committee on the Peaceful Uses of the Sea-Bed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction to hold two sessions in Geneva, in March and in July-August 1971, in order to prepare for the conference on the law of the sea draft treaty articles embodying the international régime – including an international machinery – for the area and the resources of the sea-bed and the ocean floor, and the subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction, taking into account the equitable sharing by all States in the benefits to be derived therefrom, bearing in mind the special interests and needs of developing countries, whether coastal or land-locked, on the basis of the Declaration of Principles Governing the Sea-Bed and the Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, beyond the Limits of National Jurisdiction, and a comprehensive list of subjects and issues relating to the law of the sea referred to in paragraph 2 above which should be dealt with by the conference, and draft articles on such subjects and issues; . . .”.

b) die ungenügende Berücksichtigung der durch den technologischen Fortschritt herbeigeführten qualitativen und quantitativen Intensivierung der Meeresnutzungen;

c) der mangelhafte Schutz der Fischbestände vor Überfischung und das Bestreben der Küstenstaaten, sich die Kontrolle und vorrangige Nutzung der Fischbestände vor ihrer Küste zu sichern;

d) die Besorgnis der Seemächte und Schiffahrtsnationen vor Beeinträchtigungen der Schiffahrtswelt durch die küstenstaatliche Jurisdiktionsausweitung;

e) das Fehlen ausreichender Vorkehrungen gegen die zunehmenden Gefahren für die maritime Umwelt und vor allem

f) die Abneigung zahlreicher Staaten der dritten Welt, eine ihrer Meinung nach einseitig die hochindustrialisierten Länder begünstigende Rechtsordnung für die Meeresnutzungen aufrechtzuerhalten.

Alles dies waren Motivationen für eine Überprüfung und gegebenenfalls Veränderung des geltenden Seerechts im Sinne der jeweiligen nationalen Interessen.

1.2. Der Wunsch nach einer Gesamtrevision des geltenden Seerechts entsprang aber auch – und sicher durchaus zu Recht – der Erkenntnis, daß die verschiedenen Nutzungen des Meeres, insbesondere die durch den technologischen Fortschritt in den Vordergrund rückenden neuen Meeresnutzungen, nicht isoliert voneinander betrachtet und geregelt werden können, sondern daß vielmehr die Rechte und Pflichten der Staaten in Bezug auf diese Meeresnutzungen sowie Umfang und Grenzen der Jurisdiktion über die verschiedenen Nutzungsformen ein ausgewogenes, den Interessen aller Staaten Rechnung tragendes Gesamtsystem darstellen müssen, wenn eine solche Rechtsordnung allgemeine Anerkennung finden soll. Deshalb betonten die Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen immer wieder den Gedanken, daß die Probleme des Meeresraumes aufs engste miteinander zusammenhängen und als eine Einheit zu betrachten seien¹⁰⁾. Hieraus resultiert der auf der Konferenz immer mehr in den Mittelpunkt gerückte Gedanke, daß alle

¹⁰⁾ So z. B. in der Resolution 2574 A (XXIV) vom 15. 12. 1969: "... Having regard for the fact that the problems relating to the high seas, territorial waters, contiguous zones, the continental shelf, the superjacent waters, and the sea-bed and ocean floor beyond the limits of national jurisdiction, are closely linked together ..." und in der Resolution 2750 C (XXV) vom 17. 12. 1970: "... Conscious that the problems of ocean space are closely interrelated and need to be considered as a whole, ..." und in der Resolution 3067

wesentlichen seerechtlichen Probleme in einem sog. *package deal* zusammenfassend geregelt werden müßten, wenn man zu einer neuen Seerechtskonvention gelangen wolle, die für jeden Staat genügend positive Elemente enthält, um ihre Ratifikation durch die überwiegende Mehrheit der Staaten erwarten zu können. Nur dann werden die Jurisdiktions- und Nutzungsrechte der Staaten auf dem Meere ohne Konfrontation und mit der nötigen Rechtssicherheit ausgeübt werden können.

1.3. Der einmal eingeschlagene Weg, die anstehenden Probleme der seerechtlichen Entwicklung nicht stückweise, sondern durch eine Gesamtrevision des Seerechts zu lösen, dürfte sich nur mit Schwierigkeiten wieder rückgängig machen lassen. Die Ausklammerung einzelner Materien, deren Regelung für den einen oder anderen Staat von besonderem Interesse ist, würden die Aussichten für eine weltweite Annahme derartiger Teilkonventionen wohl kaum erhöhen, sondern eher noch vermindern. Dies spricht dafür, an dem umfassenden Mandat der Seerechtskonferenz festzuhalten, auch wenn man berechtigte Zweifel haben konnte, ob die seinerzeit vorgenommene Weichenstellung in Richtung auf eine Gesamtrevision des Seerechts angesichts der Unvollkommenheit der internationalen Rechtsetzungsmechanismen zweckmäßig war.

2. Die Verhandlungsprozeduren der Konferenz

2.1. Die Organisation der Konferenz

Die Organisationsstruktur der Konferenz entspricht dem für multilaterale Kodifikationskonferenzen üblichen Schema:

Die verfahrensmäßige Leitung der Konferenz einschließlich des Vorsitzes in den Plenarsitzungen obliegt dem von der Konferenz für die gesamte Konferenzdauer gewählten Präsidenten; ein General Committee¹¹⁾ unterstützt ihn im Rahmen der Konferenzbeschlüsse bei der Durchführung dieser Aufgabe.

(XXVIII) vom 16. 11. 1973: "... that the mandate of the Conference shall be to adopt a convention dealing with all matters relating to the law of the sea ... bearing in mind that the problems of ocean space are closely interrelated and need to be considered as a whole ...".

¹¹⁾ Das "General Committee" setzt sich aus dem Präsidenten, 31 Vizepräsidenten, dem Generalberichterstatter, den Ausschußvorsitzenden, ihren Stellvertretern und Berichterstattern und dem Vorsitzenden des "Drafting Committee" zusammen. Alle diese Ämter sind von der Konferenz durch Wahl für die gesamte Konferenzdauer unter Berücksichtigung einer angemessenen geographischen Verteilung unter den Teilnehmerstaaten besetzt worden.

Für die Behandlung der Sachfragen wurden drei Hauptausschüsse gebildet, denen in Fortführung der Aufgabenteilung zwischen den drei Unterausschüssen des mit der Vorbereitung der Konferenz beauftragten Sea-Bed Committee folgende Materien zugewiesen worden sind: Dem I. Ausschuss das Régime des internationalen Meeresbodens, dem II. Ausschuss die Fragen der küstenstaatlichen Meereszonen (z. B. Territorialgewässer, Meerengen, archipelagische Gewässer, Wirtschaftszone, Festlandsockel), der Hohen See sowie sonstige, nicht dem I. oder III. Ausschuss zugewiesene Materien, dem III. Ausschuss die Probleme der Meeresverschmutzung, der wissenschaftlichen Meeresforschung und des Technologietransfers. Die Vorsitzenden und die Berichterstatter der drei Ausschüsse wurden von der Konferenz *ad personam* für die gesamte Konferenzdauer gewählt.

Die Fragen der Streitregelung und der Schlußklauseln einer Konvention wurden wegen ihrer übergreifenden Bedeutung dem Konferenzplenum unter Vorsitz des Präsidenten vorbehalten¹²⁾.

2.2. Konsens als Verhandlungsziel

Die anvisierte Gesamtrevision des teils gewohnheitsrechtlich praktizierten, teils vertraglich kodifizierten völkerrechtlichen Seerechts hat das Problem der internationalen Rechtsetzung und Rechtsfortbildung in allen seinen Aspekten aufgeworfen. Obwohl im völkerrechtlichen Bereich Rechtsetzung und Rechtsfortbildung prinzipiell sowohl in der Änderung der gewohnheitsrechtlichen Praxis als auch in der Form vertraglicher Vereinbarungen geschehen kann, so kommt doch für die Revision des Seerechts wegen der Notwendigkeit, zwischen allen Staaten gleichmäßig und einheitlich geltende Jurisdiktionsregelungen zu schaffen, als befriedigende Lösung nur eine multilaterale, von der überwiegenden Mehrheit der Staaten ratifizierte Konvention in Betracht. Obwohl es rechtlich nicht ausgeschlossen wäre, daß die von Küstenstaaten beanspruchten neuen Grenzen ihrer Nutzungs- und Jurisdiktionsrechte nur gegenüber denjenigen Staaten und in dem Umfange gelten, als sie von dem jeweiligen anderen Staat gewohnheitsrechtlich oder vertraglich anerkannt werden, so wäre ein solches gespaltenes Rechtsrégime in seiner Anwendung nicht nur impraktikabel, sondern würde auch zu Rechtsunsicherheit und Diskriminierungen führen. Es besteht daher auf der Seerechtskonferenz

¹²⁾ Als weitere ständige Ausschüsse sind noch ein Ausschuss zur Prüfung der Vollmachten der Delegationen ("Credentials Committee") und ein Ausschuss für Formulierungenfragen ("Drafting Committee") gebildet worden.

weitgehend Übereinstimmung darüber, daß das Ziel der Konferenz in der Ausarbeitung einer ausgewogenen, für alle Staaten annehmbaren Konvention bestehen muß.

Diese Zielsetzung spielte bereits bei der Erörterung der Verfahrensordnung für die Seerechtskonferenz im Ersten Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahre 1973 eine entscheidende Rolle¹³⁾: Hier wurde der Gedanke ins Spiel gebracht, Sachfragen auf der Konferenz nicht durch Mehrheitsbeschlüsse, sondern im Konsensverfahren zu entscheiden. Obwohl dieser Gedanke im Hinblick auf die Zielsetzung der Konferenz, eine allgemein akzeptable Konvention zu erreichen, prinzipiell günstige Aufnahme fand, blieben die Meinungen doch geteilt, inwieweit das Konsensverfahren Vorrang vor eventuellen Mehrheitsbeschlüssen über kontroverse Fragen haben sollte. Die Schiffahrts- und Industriestaaten befürchteten, bei Anwendung der sonst auf internationalen Konferenzen üblichen Abstimmungsregel, Sachentscheidungen mit Zweidrittelmehrheit zu treffen, infolge ihrer numerischen Unterlegenheit überstimmt zu werden; sie plädierten deshalb zur Sicherung ihrer Interessen für das Konsensverfahren, zumindest aber für höhere Abstimmungsmehrheiten. Demgegenüber bestand auf seiten der Gruppe der Entwicklungsländer (der sog. Gruppe der »77«) in Anbetracht ihrer numerischen Überlegenheit wenig Neigung, die prozedurale Möglichkeit aus der Hand zu geben, Sachfragen durch Mehrheitsbeschlüsse in ihrem Sinne zur Entscheidung zu bringen. Der Kompromiß bestand in einem Beschluß der Generalversammlung der Vereinten Nationen, dem sog. "Gentleman's Agreement" vom 16. November 1973. Dieser Beschluß lautete wie folgt¹⁴⁾:

"Recognizing that the United Nations Conference on the Law of the Sea at its inaugural session will adopt its procedures, including its rules regarding methods of voting, and bearing in mind that the problems of ocean space are closely interrelated and need to be considered as a whole and the desirability of adopting a Convention on the Law of the Sea which will secure the widest possible acceptance, the General Assembly expresses the view that the Conference should make every effort to reach agreement on substantive matters by way of consensus; that there should be no voting on such matters until all efforts at consensus have been exhausted; and further expresses the view that the Conference at its inaugural session will consider devising appropriate means to that end".

¹³⁾ 28. Session (1973) der UN-Generalversammlung: UN Doc. A/C. 1/P.V. 1924–1933, 1936–1939, 1946, 1948.

¹⁴⁾ 28. Session (1973) der UN-Generalversammlung: UN Doc. A/P. V. 2169 (16. 11. 1973).

Damit wurde der Streit, ob auf der Konferenz die Sachfragen im Wege des Konsenses oder als *ultima ratio* schließlich doch durch Abstimmung entschieden werden sollten, auf die weitere Frage verschoben, unter welchen Voraussetzungen und von welchem Zeitpunkt an die Verhandlungen zur Erzielung eines Konsenses als erschöpft zu gelten haben.

Die Festlegung der Voraussetzungen für die Anwendung des Abstimmungsverfahrens hat die Konferenz bei der Beratung ihrer Verfahrensordnung sehr lange aufgehaltet; nachdem es auf der 1. Session, die Verfahrensfragen gewidmet war, zu keiner Einigung über diese zentrale Frage des Verfahrens gekommen war, gelang es schließlich auf der 2. Session in Caracas, nach ausgedehnten informellen Konsultationen zwischen den Vertretern beider Richtungen am 27. Juni 1974 die Verfahrensordnung¹⁵⁾ im Konsenswege zu verabschieden¹⁶⁾. Das darin geregelte Verfahren für die Entscheidung von Sachfragen ist folgendermaßen ausgestaltet¹⁷⁾:

¹⁵⁾ UN Doc. A/CONF. 62/30. Nach einigen kleineren Abänderungen, die die hier erörterte Frage nicht berühren, gilt jetzt die Verfahrensordnung in der Fassung vom 17. 3. 1975 (UN Doc. A/CONF. 62/30 Rev. 2, UN Publ. Sales No. E. 76. I.4).

¹⁶⁾ Third United Nations Conference on the Law of the Sea, OR Bd. I, S. 58 (S. R. 20th Meeting).

¹⁷⁾ Die hierfür maßgebenden Ziff. 37–39 der Verfahrensordnung lauten wie folgt:
"Rule 37

1. Before a matter of substance is put to the vote, a determination that all efforts at reaching general agreement have been exhausted shall be made by the majority specified in paragraph 1 of rule 39.

2. Prior to making such a determination the following procedures may be invoked:

(a) When a matter of substance comes up for voting for the first time, the President may, and shall if requested by at least 15 representatives, defer the question of taking a vote on such matter for a period not exceeding 10 calendar days. The provisions of this subparagraph may be applied only once on the matter.

(b) At any time the Conference, upon a proposal by the President or upon motion by any representative, may decide, by a majority of the representatives present and voting, to defer the question of taking a vote on any matter of substance for a specified period of time.

(c) During any period of deferment, the President shall make every effort, with the assistance as appropriate of the General Committee, to facilitate the achievement of general agreement, having regard to the over-all progress made on all matters of substance which are closely related, and a report shall be made to the Conference by the President prior to the end of the period.

(d) If by the end of a specified period of deferment the Conference has not reached agreement and if the question of taking a vote is not further deferred in accordance with subparagraph (b) of this paragraph, the determination that all efforts at reaching general agreement have been exhausted shall be made in accordance with paragraph 1 of this rule.

(e) If the Conference has not determined that all efforts at reaching agreement had been exhausted, the President may propose or any representative may move, not-

Bevor eine Sachfrage im Konferenzplenium zur Abstimmung gestellt werden kann, muß die Konferenz durch einen besonderen Beschluß, der wie jeder Beschluß über Sachfragen eine Zweidrittelmehrheit erfordert, feststellen, daß alle Versuche zur Herstellung einer »allgemeinen Übereinstimmung« (*general agreement*) erschöpft worden sind. Wenn von irgendeiner Seite eine solche Entscheidung der Konferenz beantragt wird, kann der Präsident aus eigener Initiative oder, falls 15 Staaten dies beantragen, muß er die Entscheidung über diesen Antrag für zehn Kalendertage aussetzen; während dieser Frist soll der Präsident alles versuchen, um doch noch eine allgemeine Übereinstimmung über die zur Entscheidung anstehende Frage herbeizuführen. Die Aussetzung der Entscheidung kann vom Präsidenten nicht verlängert oder wiederholt werden; lediglich die Konferenz selbst könnte eine weitere Aussetzung der Entscheidung beschließen. Erst nachdem die Konferenz durch besonderen Beschluß entschieden hat, daß alle Versuche, eine allgemeine Übereinstimmung zu erreichen, erschöpft sind, kann die Sachfrage in einer weiteren Abstimmung entschieden werden. Das vorbezeichnete

withstanding rule 36, after the end of a period of no less than five calendar days from the last prior vote on such a determination, that such a determination be made in accordance with paragraph 1 of this rule; the requirement of five days' delay shall not apply during the last two weeks of a session.

3. No vote shall be taken on any matter of substance less than two working days after an announcement that the Conference is to proceed to vote on the matter has been made, during which period the announcement shall be published in the Journal at the first opportunity.

Rule 38

Each State represented at the Conference shall have one vote.

Rule 39

1. Decisions of the Conference on all matters of substance, including the adoption of the text of the Convention on the Law of the Sea as a whole, shall be taken by a two-thirds majority of the representatives present and voting, provided that such majority shall include at least a majority of the States participating in that session of the Conference.

2. Rule 37 shall not apply to the adoption of the text of the Convention as a whole. However, the Convention shall not be put to the vote less than four working days after the adoption of its last article.

3. Except as otherwise specified in these rules, decisions of the Conference on all matters of procedure shall be taken by a majority of the representatives present and voting.

4. If the question arises whether a matter is one of procedure or of substance, the President shall rule on the question. An appeal against this ruling shall immediately be put to the vote and the President's ruling shall stand unless the appeal is approved by a majority of the representatives present and voting".

Verfahren gilt in gleicher Weise für Sachentscheidungen auf der Ausschußebene, nur mit dem Unterschied, daß anstelle der Zweidrittelmehrheit die einfache Mehrheit, anstelle des Präsidenten der Ausschußvorsitzende und anstelle der Zehntagefrist eine Fünftagefrist tritt¹⁸⁾. Die Erreichung der Zweidrittelmehrheit im Konferenzplenium bzw. der einfachen Mehrheit in den drei Hauptausschüssen wird noch dadurch qualifiziert, daß in dieser Mehrheit mindestens die Mehrheit der an der betreffenden Konferenzsession teilnehmenden Staaten enthalten sein muß¹⁹⁾; andererseits werden Stimmenthaltungen bei der Berechnung der Mehrheiten weder positiv noch negativ gewertet²⁰⁾. Diese besonderen Verfahrensvorschriften über die Abstimmung in Sachfragen finden keine Anwendung auf die Schlußabstimmung über die Annahme der Konvention als Ganzes; jedoch darf die Konvention nicht früher als vier Tage nach der Annahme des letzten Artikels zur Abstimmung gestellt werden²¹⁾. Diese Bestimmung über das Abstimmungsverfahren bei der Annahme der Konvention als Ganzes ist aber nicht dahin auszulegen, daß die endgültige Annahme der Konvention auf der Konferenz in jedem Fall eine vorgängige artikelweise Abstimmung voraussetzt; dies gilt vielmehr nur für eine Annahme der Konvention im Wege einer Abstimmung, nicht jedoch für eine Annahme der Konvention im Konsensverfahren.

Es ist nicht gelungen, das in dem oben zitierten Beschluß der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 16. November 1973 enthaltene "Gentleman's Agreement", bei der Entscheidung aller Sachfragen auf der Konferenz einen Konsens anzustreben, in eine rechtliche Verpflichtung der Konferenzteilnehmer zu verwandeln. Wegen des Widerstandes gegen eine förmliche Inkorporierung des "Gentleman's Agreement" in die Verfahrensordnung mußte sich die Konferenz anlässlich der Annahme ihrer Verfahrensordnung damit begnügen, eine Erklärung des Konferenzpräsidenten, mit der er den Inhalt des Beschlusses der Generalversammlung in das Verfahren der Konferenz einbrachte, förmlich zu billigen und diesen Verfahrensakt mit dem Inhalt des "Gentleman's Agreement" der Verfahrensordnung als »Appendix« beizufügen²²⁾. Diese Form der

¹⁸⁾ Ziff. 55 der Verfahrensordnung.

¹⁹⁾ Ziff. 39 Abs. 1 der Verfahrensordnung; Ziff. 55 Unterabsatz (b) der Verfahrensordnung.

²⁰⁾ Ziff. 40 Abs. 1 der Verfahrensordnung.

²¹⁾ Ziff. 39 der Verfahrensordnung.

²²⁾ Der der Verfahrensordnung der Konferenz beigefügte »Appendix« lautet im Wortlaut wie folgt: "Declaration incorporating the 'Gentleman's Agreement' made by

Inkorporierung des "Gentleman's Agreement" in die Verfahrensgrundlagen der Konferenz ist rechtlich nicht leicht zu deuten: Weder aus dem Wortlaut dieses »Appendix« noch aus der Diskussion auf der Konferenz läßt sich ein klares Bild über die verfahrensrechtliche Bedeutung dieser Inkorporierung gewinnen. Sicher ist jedenfalls, daß die Konferenz bereit war, den Inhalt des "Gentleman's Agreement" als eine grundlegende politische Leitlinie für die Verhandlungen auf der Konferenz zu akzeptieren, daß für den Übergang zu einem eventuellen Abstimmungsverfahren aber allein die oben erwähnten Verfahrensbestimmungen maßgebend bleiben und in ihrer rechtlichen Interpretation und Tragweite durch den Inhalt des "Gentleman's Agreement" nicht berührt werden sollten. Jedoch muß schon an dieser Stelle betont werden, daß es seit Beginn der Konferenz keine Abstimmung über eine Sachfrage gegeben hat, weder im Plenum noch in den Ausschüssen, sondern daß trotz mancher Zeichen von Ungeduld der Wille der Konferenzteilnehmer, zu einem Konsens über den Inhalt einer neuen Seerechtskonvention zu gelangen, eher noch stärker geworden ist. Hierzu hat nicht nur der energische Widerstand des Konferenzpräsidenten und der meisten Delegationen gegen versteckte Drohungen mit Anträgen auf Abstimmung, sondern vor allem auch die Einsicht beigetragen, daß die Annahme einer Konvention gegen den Willen einer substantiellen Minderheit nicht geeignet ist, eine universelle Neuordnung des Seerechts herbeizuführen.

Die Praxis, Beschlüsse im sog. Konsensverfahren zu treffen, ist eine neue Entwicklung der internationalen Konferenzdiplomatie, die zunächst in den Beschlußgremien internationaler Organisationen, insbesondere in den Vereinten Nationen, geübt worden ist²³⁾, allmählich auch in den Ent-

the President and endorsed by the Conference at its 19th Meeting on 27 June 1974: Bearing in mind that the problems of ocean space are closely interrelated and need to be considered as a whole and the desirability of adopting a Convention on the Law of the Sea which will secure the widest possible acceptance; the Conference should make every effort to reach agreement on substantive matters by way of consensus and there should be no voting on such matters until all efforts at consensus have been exhausted".

²³⁾ Zur Entwicklung und Beurteilung des Beschlußverfahrens im Konsenswege siehe: W. J e n k s, *Unanimity, the Veto, Weighted Voting, Special and Simple Majorities and Consensus as Modes of Decisions in International Organizations*, Cambridge Essays in International Law (in honour of Lord McNair) (1965), S. 488 ff.; G. de L a c h a r r i è r e, *Consensus et Nations Unies*, *Annuaire Français de Droit International* 1968, S. 9–14; S. B a s t i d, *Observations sur la pratique du consensus*, in: *Festschrift Wengler* (1973), S. 11–25; D. V i g n e s, *Will the 3rd Conference on the Law of the Sea Work According to the Consensus Rule?*, *AJIL* Bd. 69 (1975), S. 119–129.

scheidungsmechanismus bei internationalen Konferenzen zum Abschluß multilateraler universeller Konventionen einzudringen beginnt. Es ist hier nicht der Ort, Vorteile und Nachteile des Konsensverfahrens für die internationale Rechtsetzung im einzelnen zu erörtern. Auf jeden Fall vermeidet dieses Verfahren gegenüber den starren Abstimmungsregeln des Einstimmigkeits- oder Mehrheitsprinzips bei der Beschlußfassung in einer inhomogenen Gesellschaft souveräner Staaten einige Nachteile dieser Abstimmungsmechanismen: Die Feststellung eines Konsenses in dem Sinne, wie er heute in den internationalen Gremien verstanden zu werden pflegt, setzt nicht wie beim Einstimmigkeitsprinzip die positive Zustimmung aller beteiligten Staaten voraus, sondern nur die Abwesenheit ausdrücklicher Gegenstimmen; die Annahme eines Beschlusses im Konsensverfahren erlaubt es einem Staat, diesen Beschluß passieren zu lassen, auch wenn er seiner Auffassung nicht entspricht, sofern wesentliche eigene Interessen nicht beeinträchtigt werden oder er auf einem anderen Gebiet eine Kompensation erwarten kann. Dies erleichtert die Beschlußfassung. Auf der anderen Seite hat die Beschlußfassung im Konsensverfahren gegenüber Mehrheitsbeschlüssen den Vorteil, daß die Interessen der Minderheit, sofern sie wesentlich sind und ausdrücklich geltend gemacht werden, von der Mehrheit nicht übergangen werden können; das Konsensverfahren zwingt also dazu, bei der Beschlußfassung einen Ausgleich zwischen widerstreitenden Auffassungen unter Berücksichtigung der wesentlichen Interessen aller beteiligten Staaten zu suchen. Dadurch vergrößert sich die Aussicht, zu einer Regelung zu gelangen, die von allen beteiligten Staaten akzeptiert und angewendet wird, anstatt zu fruchtlosen Konfrontationen zu führen. Man kann dem Konsensverfahren vorwerfen, daß es bei aller Achtung der souveränen Entscheidungsfreiheit jeden einzelnen Staates der Minderheit oder gegebenenfalls sogar einem einzelnen Staat einen zu großen Einfluß auf die Willensbildung einräumt, obwohl ein einzelner Staat, selbst wenn es eine Großmacht ist, sich nur schwer dem Druck der übrigen auf einen Konsens drängenden Staaten wird entziehen können. Aus diesem Grunde wird der Standpunkt vertreten, der sich auch in der Verfahrensordnung der Konferenz durchgesetzt hat, daß als *ultima ratio* die Entscheidung durch Mehrheitsbeschluß offenbleiben müsse. Das in diesem Zusammenhang gebrauchte Argument, daß die sonst drohende Abstimmung einen heilsamen Zwang zum Konsens ausübe, ist nicht ganz schlüssig: Sie mag diesen Effekt haben, insbesondere gegenüber einzelnen Staaten, die eigene Interessen zu Lasten anderer Staaten durch Verweigerung der Beteiligung am Konsensverfahren durchzusetzen versuchen; die Möglich-

keit des Rückgriffs auf einen Mehrheitsbeschluß zur Erzwingung einer Entscheidung kann aber sehr wohl auch den gegenteiligen Effekt haben, eine entschlossene Mehrheit, die sich ihres Abstimmungserfolges sicher zu sein glaubt, in die Lage zu versetzen, sich einem Konsens über einen ausgewogenen Kompromiß solange zu verschließen, bis sie über die Abstimmung zur Durchsetzung ihrer Auffassung gelangt. Gerade auf dem Gebiet der internationalen Rechtsetzung, wo es im Interesse der Rechtssicherheit besonders notwendig ist, zu Regelungen zu gelangen, die von allen Staaten als angemessene Lösung akzeptiert werden, wird mit Mehrheitsentscheidungen, die von einflußreichen Staatengruppen nicht respektiert werden, nichts gewonnen, sondern nur die Konfliktgefahr vermehrt. Es ist zu hoffen, daß diese Einsicht auf der Seerechtskonferenz weiterhin erhalten bleibt. Die oben dargestellten Bestimmungen der Verfahrensordnung der Seerechtskonferenz, die einige, wenn auch bescheidene Hindernisse gegen einseitige Mehrheitsentscheidungen aufgerichtet haben, sind zumindest geeignet, Kurzschlußhandlungen in dieser Richtung zu verhindern.

2.3. Das »informelle« Verhandlungsverfahren – Die "Informal Negotiating Texts"

Die Zielsetzung der Konferenz, zu einem Konsens über eine umfassende neue Seerechtskonvention zu gelangen, hat die Verhandlungsmethode und den Verhandlungsstil der Konferenz entscheidend beeinflußt. Dies drückt sich vor allem in dem »informellen« Charakter der Verhandlungen aus: Nach Abschluß der Generaldebatte haben Plenum und Ausschüsse für die Diskussion der Sachfragen in der Regel nur »informelle« Arbeitssitzungen abgehalten, über die keine Konferenzprotokolle geführt werden. Die in diesen Sitzungen von den Delegierten vorgebrachten Vorschläge und Diskussionsbeiträge sind rechtlich nicht bindend und präjudizieren die endgültige Stellungnahme der von ihnen vertretenen Staaten nicht; die vom Konferenzpräsidenten, von den Ausschußvorsitzenden oder von anderen mit der Leitung von Verhandlungsgruppen beauftragten Personen vorgelegten Texte stellen keine vereinbarten oder die Beteiligten sonstwie bindenden Texte dar, sondern dienen nur dazu, zu konsensfähigen Formulierungen von Konventionsartikeln zu gelangen. Alle im Rahmen dieser informellen Verhandlungen entstandenen Dokumente,

einschließlich der sog. "Informal Negotiating Texts", auf die anschließend noch näher eingegangen werden wird, sind Arbeitspapiere der Konferenz ohne formale Rechtsverbindlichkeit. Es wird versucht, in geduldigen Verhandlungen Regelungen zu konzipieren, die sowohl einzeln im Rahmen ihres konkreten Sachzusammenhanges als auch in ihrer Gesamtheit den legitimen Interessen aller beteiligten Staaten wenigstens soweit Rechnung tragen, daß bei Abwägung aller positiven und negativen Aspekte der Gesamtheit der Konvention für alle Staaten annehmbar ist. Daß bei den divergierenden und teilweise gegensätzlichen Interessen der beteiligten Staaten eine konsensfähige Konvention nicht alle Wünsche in vollem Umfang erfüllen kann, liegt auf der Hand; es muß genügen, daß die Ratifikation der Konvention bei Betrachtung der Gesamtheit ihrer Auswirkungen allen Staaten mehr Vorteile als Nachteile bietet.

Die auf eine konsensfähige Konvention gerichtete Zielsetzung der Konferenz schließt es aus, daß die Konferenz vor ihrem Abschluß schon mit vereinbarten Teilergebnissen aufwarten könnte; man wird abwarten müssen, welche offenen Fragen sich auch durch intensive Verhandlungen nicht isoliert lösen lassen, sondern in ein Kompromißpaket eingebracht werden müssen, über das im letzten Stadium der Konferenz ein Durchbruch zu einem Kompromiß über den gesamten Konventionsinhalt gelingen könnte. Von dieser Betrachtungsweise aus ist es nicht gerechtfertigt, den bisherigen Konferenzverlauf trotz seiner Dauer, die mehr eine Folge der Fülle der zu behandelnden Probleme als mangelnden Verhandlungswillens ist, als ergebnislos zu etikettieren. Die Konferenz macht zwar langsame, aber stetige Fortschritte in Richtung auf einen Konsens.

Die Verhandlungen zur Erzielung konsensfähiger Texte wurden zusätzlich dadurch erschwert, daß die Konferenz keinen auf Expertenebene ausgearbeiteten Konventionsentwurf als Ausgangsbasis für die Verhandlungen zur Verfügung hatte. Die Seerechtskonferenz von 1958 hatte ihre Beratungen auf der Grundlage eines von der International Law Commission der Vereinten Nationen in langjähriger Arbeit vorbereiteten Entwurfs beginnen können; der gegenwärtigen Konferenz lag dagegen nur eine Vielzahl qualitativ unterschiedlicher, einander widersprechender und vom nationalen Interessenstandpunkt geprägter Vorschläge der einzelnen Teilnehmerstaaten vor. Lediglich dem I. Ausschuß lag dank der mehrjährigen Vorarbeiten und Diskussionen über das Régime des internationalen Meeresbodens im Sea-Bed Committee ein in Artikeln gegliederter Text vor; aber auch dieser hatte viele Lücken und nebeneinander gestellte Alternativformulierungen, die auf gegensätzlichen Konzeptionen

beruhten²⁴). Es ist verständlich, daß das Fehlen eines formulierten Entwurfs, von dem die Verhandlungen ausgehen konnten, den Ablauf der Konferenz erheblich verzögert hat.

Es ist bedauerlich, daß man für die Vorbereitung der Seerechtskonferenz kein anderes Verfahren gewählt hat. Als man in den Vereinten Nationen die Durchführung der gegenwärtigen Konferenz beschloß, begründete man das abweichende Verfahren mit dem Argument, daß es sich hier nicht wie bei der Seerechtskonferenz von 1958 in erster Linie um eine Kodifikation bestehenden Rechts, sondern um eine grundlegende Reform des traditionellen Seerechts handle, die nicht auf Expertenebene vorbereitet, sondern nur politisch verhandelt werden könne. Es ist wahrscheinlich, wenn auch nicht zu beweisen, daß die International Law Commission oder ein anderes ebenso qualifiziertes Expertengremium eher in der Lage gewesen wäre, den Entwurf einer Konvention unter Berücksichtigung aller auf eine Rechtsänderung drängenden Tendenzen zu erstellen; das Sea-Bed Committee als politisches Gremium, in dem die Regierungen vertreten waren, war jedenfalls nicht in der Lage, mehr zu sein als ein Sammelbecken für die zahlreichen, nationale Interessen widerspiegelnden Vorschläge, weil von keiner der im Sea-Bed Committee vertretenen Regierungen erwartet werden konnte, durch Kompromißvorschläge ihre Verhandlungsposition auf der Konferenz vorzeitig zu präjudizieren. Damit soll die Nützlichkeit der intensiven und ausgedehnten Diskussion im Sea-Bed Committee für die Vorbereitung der Konferenz nicht geleugnet werden: Sie diene der Identifizierung und juristischen Ausformung der verschiedenen Standpunkte und führte zu Gruppenbildungen von Staaten gleicher Auffassung; dies hat die Verhandlungen auf einer Konferenz mit so vielen Teilnehmerstaaten erleichtert. Es gelang jedoch nicht, im Sea-Bed Committee konsensfähige Artikel für die künftige Seerechtskonvention auszuarbeiten. Die Erfahrung auf der Seerechtskonferenz hat vielmehr gezeigt, daß Initiativen zu konsensfähigen Lösungen kaum von den am Problem unmittelbar interessierten Staaten, sondern in der Regel nur von neutraler Seite erwartet werden können; auf der Seerechtskonferenz sind jedenfalls Fortschritte auf dem Wege zum Konsens größtenteils auf Initiativen des Konferenzpräsidenten, der Ausschußvorsitzenden oder der sonstigen, mit der Leitung einer Verhandlungsgruppe betrauten Personen zurückzuführen.

²⁴) Report of the Committee on the Peaceful Uses of the Sea-Bed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction (UN Doc. A/9021), Bd. II, S. 39–165; Report of Subcommittee I, Appendix III: Texts illustrating areas of agreement and disagreement on items 1 and 2 of the Subcommittee's programme of work.

Auf dem Hintergrund dieser Situation wird die Funktion der sog. "Negotiating Texts" für die Konsensbildung auf der Seerechtskonferenz deutlich: Das Fehlen eines artikelweise ausformulierten Entwurfs einer Konvention, der als Grundlage für die weiteren Verhandlungen hätte dienen können, veranlaßte die Konferenz gegen Ende der 3. Session in Genf 1975, die Vorsitzenden der drei Konferenzausschüsse mit der Ausarbeitung von »Verhandlungstexten« (*negotiating texts*) zu beauftragen²⁵): Jeder Ausschußvorsitzende sollte für die von seinem Ausschuß behandelten Materien auf Grund der eingebrachten Vorschläge und der bisherigen Diskussion einen in Artikel gegliederten Entwurf ausarbeiten, dessen Inhalt nach seiner Meinung Aussicht haben könnte, von der überwiegenden Meinung der auf der Konferenz vertretenen Staaten angenommen zu werden; die gleiche Aufgabe übernahm der Konferenzpräsident für die dem Plenum vorbehaltene Materie der Streitregelung. So entstanden am Ende der Genfer Session die Teile I, II und III eines "Informal Single Negotiating Text" für die in den drei Konferenzausschüssen behandelten Materien²⁶) und etwas später der vom Konferenzpräsidenten für die Materie der Streitregelung ausgearbeitete Teil IV des "Informal Single Negotiating Text"²⁷). Diese Texte hatten keinen formalen Status und waren keine »vereinbarten« oder sonstwie rechtlich verbindlichen Texte; sie waren nicht mehr als persönliche, von der Verantwortung ihrer Autoren getragene Vorschläge, die als Basis oder

²⁵) Third United Nations Conference on the Law of the Sea, OR Bd. IV, S. 26 (S. R. 55th Plenary Meeting, 18. 4. 1975): "The President said that this proposal seemed to be generally acceptable. It was that the Chairmen of the three Committees should each prepare a single negotiating text covering the subjects entrusted to his Committee, to take account of all the formal and informal discussions held so far. The texts would not prejudice the position of any delegation, and would not represent any negotiated text or accepted compromise . . . In the preparation of the single texts, account must be taken of the results achieved in formal and informal groups".

²⁶) UN Doc. A/CONF. 62/W.P. 8 (7. 5. 1975); Third United Nations Conference on the Law of the Sea, OR Bd. IV, S. 137–181; 14 ILM 682 (1975).

²⁷) UN Doc. A/CONF. 62/W.P. 9 (21. 7. 1975): Third United Nations Conference on the Law of the Sea, OR Bd. V, S. 111–122; 15 ILM 61 (1976). Da der Konferenzpräsident diesen Text aus eigener Initiative vorgelegt hatte und die Materie der Streitregelung auf der Genfer Session noch nicht ausreichend diskutiert worden war, folgte diesem Text auf der 4. Session in New York, wo dem Konferenzpräsidenten am 12. 4. 1976 vom Plenum nunmehr der ausdrückliche Auftrag zur Ausarbeitung eines Teils IV des "Informal Single Negotiating Text" erteilt wurde, eine neue, der Diskussion auf der 4. Session Rechnung tragende Fassung des Teils IV: UN Doc. A/CONF. 62/W.P. 9 Rev. 1 (16. 5. 1976); Third United Nations Conference on the Law of the Sea, OR Bd. V, S. 185–201.

Ansatzpunkt für eine Konsensbildung dienen konnten²⁸⁾. In diesem "Informal Single Negotiating Text" waren nicht nur solche Formulierungen enthalten, die nach der persönlichen Ansicht der Autoren konsensfähig waren, sondern in diesen Text wurden von den Autoren auch solche Formulierungen aufgenommen, die in speziellen Verhandlungsgruppen erarbeitet worden waren oder von den Vorsitzenden dieser Verhandlungsgruppen als Kompromißtexte auf Grund der Diskussion in diesen Verhandlungsgruppen formuliert worden waren. So beruhte z. B. das Meerengenkapitel des Teils II des "Informal Single Negotiating Text" auf den Formulierungen einer Verhandlungsgruppe, die sich unter Beiziehung von Vertretern der verschiedenen Auffassungen, aber unter Ausschaltung der Vertreter extremer Auffassungen, zum Régime der dem internationalen Verkehr dienenden Meerengen gebildet hatte. Das Wirtschaftszonenkapitel und das Festlandsockelkapitel beruhten beide auf Kompromißformulierungen, die der norwegische Delegationsleiter, Minister Evenson, auf Grund der Diskussion in einer von ihm einberufenen Verhandlungsgruppe formuliert hatte. Auf den folgenden Sessionen der Konferenz wurde dieser "Informal Single Negotiating Text" einer kritischen Diskussion unterzogen, wobei die Delegationen einzeln oder gruppenweise informell Abänderungsvorschläge zu den einzelnen Artikeln vorbringen konnten, ohne sich dadurch bereits an den Inhalt des "Informal Single Negotiating Text" oder die vorgebrachten Abänderungsvorschläge zu binden; darüber hinaus wurden in jeder Session Verhandlungsgruppen für noch kontroverse wichtige Fragen gebildet, deren Diskussionsergebnisse, sofern sie zu konsensfähigen Kompromißformulierungen geführt hatten, in die informellen Texte eingebracht wurden²⁹⁾. Auf Grund dieser Diskussionen und Verhandlungsergebnisse,

²⁸⁾ In den einleitenden Bemerkungen des Konferenzpräsidenten zu den Texten heißt es: "... the single text should take account of all the formal and informal discussions held so far, would be informal in character and would not prejudice the position of any delegation nor would it represent any negotiated text or accepted compromise. It should, therefore, be quite clear that the single negotiating text will serve as a procedural device and only provide a basis for negotiation. It must not in any way be regarded as affecting either the status of proposals already made by delegations or the right of delegations to submit amendments or new proposals".

²⁹⁾ Siehe hierzu die von der Konferenz am 15. 3. 1976 zu Beginn der 4. Session angenommenen Verfahrensvorschläge des Konferenzpräsidenten (Third United Nations Conference on the Law of the Sea, OR Bd. V, S. 4, 57th Plenary Meeting): "... he suggested that the Chairmen of the Main Committees should proceed immediately to initiate

die nach wie vor auf der informellen Ebene blieben, haben der Konferenzpräsident und die Ausschußvorsitzenden nach der 4. bzw. 5. Session in New York 1976 revidierte Texte, die Teile I bis IV eines sog. "Revised Single Negotiating Text" (RSNT), vorgelegt³⁰⁾. Am Ende der 6. Session in New York 1977 folgte dann der vom Konferenzpräsidenten und den drei Ausschußvorsitzenden gemeinsam vorgelegte sog. "Informal Composite Negotiating Text" (ICNT)³¹⁾, der neben weiteren substantiellen Änderungen einzelner Teile oder Artikel die bisherigen Teile I bis IV des Verhandlungstextes in einem neu gegliederten Text mit durchlaufender

negotiations. The negotiating texts could be discussed article by article, by groups of articles, or by concentrating on the key issues . . . It had been suggested that, during the negotiations, any objections to or proposals regarding the texts should be submitted as informal amendments, since the texts themselves were informal . . . at the 55th meeting on 18 April 1975 it had been agreed that the single negotiating text (a) should take into account the formal and informal discussions previously held; (b) should be informal in character; (c) would not prejudice the position of any delegation; (d) would not represent any negotiated text or accepted compromise; (e) was a procedural device and was to serve only as a basis for informal negotiations; (f) would not affect the right of any delegation to submit amendments or new proposals . . . the informal procedure and informal status of the texts should be maintained for a certain period in order to promote proper negotiations. That period should not be too short, lest the impression were created that undue pressure was being exerted on members, nor should it be too long as to give rise to complacency regarding the time available for agreement. What was needed was a judicious compromise. If the Chairman of a Committee found that there was a set of amendments commanding such widespread support as to justify the revision of the negotiating text, then he should be free to revise that portion of the text while retaining its informal nature. That would be entirely within the discretion of the Chairman concerned, who would act in accordance with the wishes of his Committee . . .".

³⁰⁾ RSNT I, II und III: UN Doc. A/CONF. 62/W.P. 8/ Rev. 1 (6. 5. 1976); Third United Nations Conference on the Law of the Sea, OR Bd. V, S. 125–185. RSNT IV: UN Doc. A/CONF. 62/W.P. 9/Rev. 2 (23. 11. 1976); Third United Nations Conference on the Law of the Sea, OR Bd. VI, S. 144–155.

In den einleitenden Bemerkungen des Konferenzpräsidenten zum RSNT (A/CONF. 62/W.P. 8/Rev. 1) heißt es: "The revised single negotiating text would represent a further stage in the work of the Conference. The Chairmen of the three Committees have accordingly prepared revised single negotiating texts. The texts have been prepared entirely on their own responsibility and will have no other status than that of serving a basis for continued negotiation without prejudice to the right of any delegation to move any amendments or to introduce any new proposals. The texts must not be regarded as committing any delegation or delegations to any of their provisions".

³¹⁾ UN Doc. A/CONF. 62/W.P. 10 (15. 7. 1977); Third United Nations Conference on the Law of the Sea, OR Bd. VIII; 16 ILM 1099 (1977).

Artikelfolge zusammenfaßt. Im übrigen hat jedoch der ICNT den gleichen informellen Status wie die vorangegangenen Verhandlungstexte³²⁾.

Mit diesem Verfahrensmodus, der eine neuartige, keineswegs unproblematische Form der Konferenzdiplomatie darstellt, wurde dem Konferenzpräsidenten und den Vorsitzenden der drei Konferenzausschüsse eine große Verantwortung, aber auch ein ebenso erheblicher persönlicher Einfluß auf die Gestaltung des Inhalts einer neuen Seerechtskonvention eingeräumt, die über die ihnen sonst üblicherweise zukommenden rein prozeduralen Funktionen weit hinausgehen. Die Anforderungen, die damit an den Konferenzpräsidenten, die Ausschußvorsitzenden und ihre Mitarbeiter für die Ausarbeitung konsensfähiger Texte gestellt werden, sind ganz besonderer Art: Sie müssen eine vollständige Neutralität gegenüber allen Vorschlägen beobachten und sich nur von dem Ziel leiten lassen, Formulierungen zu finden, die auf einen allgemeinen Konsens rechnen können. Sie müssen ein gutes Urteil darüber haben, welche Tendenzen zu einem Fortschritt bei der Konsensbildung führen können und welche Zugeständnisse bei der Formulierung eines Kompromisses jeder Seite zugemutet werden können, wobei sie taktische Verhandlungspositionen von den wirklichen legitimen Interessen der beteiligten Staaten unterscheiden müssen. Sie müssen schließlich die nötige Geduld haben, um mit immer wieder neuen Formulierungen die Kompromiß- und Konsenssuche zu erleichtern, ohne auf ihren Formulierungen beharren zu wollen. Was hier von dem Konferenzpräsidenten und den Ausschußvorsitzenden und ihren Mitarbeitern erwartet wird, muß in gleicher Weise auch für die Leiter von speziellen Verhandlungsgruppen gelten. Die Konferenz hat bisher mit dieser neuen Form der Konferenzdiplomatie nicht immer gleichwertige, im allgemeinen aber – von Ausnahmen abgesehen – brauchbare Ergebnisse erzielt und den Weg zu Kompromißlösungen gefunden, die im Laufe weiterer Verhandlungen einen konsens-

³²⁾ In dem erläuternden Memorandum des Konferenzpräsidenten zum ICNT (UN Doc. A/CONF. 62/W.P. 10/Add. 1 vom 22. 7. 1977; Third United Nations Conference on the Law of the Sea, OR Bd. VIII, S. 65) heißt es dazu: "The Conference also agreed that the composite negotiating text would be informal in character and would have the same status as the informal single negotiating text and the revised single negotiating text and would, therefore, serve purely as a procedural device and only provide a basis for negotiation without affecting the right of any delegation to suggest revisions in the search for a consensus. It would be relevant to recall here the observation made in my proposals regarding the preparation of this text that it would not have the character and status of the text which was prepared by the International Law Commission and presented to the Geneva Conference of 1958 and would, therefore, not have the status of a basic proposal that would stand unless rejected by the requisite majority".

fähigen Text für eine neue Seerechtskonvention erreichbar erscheinen lassen.

2.4. Die Bedeutung des "Informal Composite Negotiating Text" im gegenwärtigen Stadium der Konferenz

Der "Informal Composite Negotiating Text" (ICNT), den der Konferenzpräsident und die Ausschußvorsitzenden am 15. Juli 1977 vorgelegt haben, ist nach wie vor ein informeller Text; sein Inhalt bindet rechtlich niemanden, er ist nicht mehr als ein — wenn auch bedeutsamer — Schritt auf dem Weg zu einem konsensfähigen Konventionstext. Der Erreichung dieses Zieles wäre es nicht förderlich, wenn der gegenwärtige Text, der als Ganzes noch nicht konsensfähig ist, schon jetzt »formalisiert« und dadurch dem Abstimmungsverfahren zugänglich gemacht werden würde, oder wenn, was gelegentlich vorgeschlagen wurde, seine Artikel einer sog. »indikativen« Abstimmung unterworfen würden. Es sollte vielmehr alles daran gesetzt werden, die noch offenen Fragen einem Konsens näherzubringen.

Bei der Verhandlung dieser offenen Fragen sollte der Ausgleich der widerstreitenden Interessen zunächst im engeren sachlichen Zusammenhang des jeweiligen Teiles der Konvention gesucht werden. Erst dann, wenn und soweit sich dies als aussichtslos herausstellt, sollten die letzten kontroversen Fragen mit angemessenen Lösungen zu einem konsensfähigen Gesamtkompromißpaket (*package deal*) zusammengefaßt und verhandelt werden. Um beurteilen zu können, welcher Stellenwert dem ICNT in dem Bemühen um einen Konsens über eine neue Seerechtskonvention beizumessen ist, muß man davon ausgehen, daß die einzelnen Teile des ICNT in Bezug auf ihren »Reifegrad« von unterschiedlicher Qualität sind:

2.4.1. Die unkontroversen Teile des ICNT

Eine erste Gruppe von Artikeln des ICNT enthält Regelungen, deren Inhalt auf der Konferenz niemals kontrovers war. Diese Regelungen sind meist aus den bisherigen seerechtlichen Konventionen, insbesondere aus den Genfer Konventionen von 1958 übernommen worden oder entsprechen gewohnheitsrechtlich anerkannter seerechtlicher Praxis. Dies gilt zum Beispiel für Teile des Territorialgewässer-, des Festlandsockel- und des Hohe See-Kapitels des ICNT. Diese Teile des ICNT sind als solche ohne weiteres konsensfähig; sie sind aber, weil sie im wesent-

lichen lediglich bestehendes Recht kodifizieren, keine besondere Motivation für die Herstellung eines Konsenses über die übrigen Teile des Verhandlungstextes.

2.4.2. Die für einen Konsens geeigneten Teile des ICNT

Eine zweite Gruppe von Artikeln des ICNT enthält Regelungen, die hinreichende Aussicht haben, im Konsensverfahren akzeptiert zu werden, weil sie von einer überwiegenden Mehrheit der Teilnehmerstaaten aus allen Interessengruppen einschließlich der Großmächte als akzeptable Elemente einer das gesamte völkerrechtliche Seerecht umfassenden Konvention betrachtet werden. Diese Artikel des ICNT können allerdings im gegenwärtigen Stadium der Konferenz noch nicht als »akzeptiert« gelten; ihre definitive Annahme steht unter dem Vorbehalt, daß auch über die noch offenen Fragen in diesen und den restlichen Teilen des ICNT ein Konsens erzielt wird. Zu solchen für einen Konsens geeigneten Teilen des ICNT gehören zum Beispiel: die Ausdehnung der Territorialgewässer auf 12 sm³³⁾, die Artikel über die Durchfahrt durch die Territorialgewässer³⁴⁾ und durch die dem internationalen Verkehr dienenden Meerengen³⁵⁾, die seewärtige Begrenzung des nationalen Festlandssockels (mit Ausnahme der noch offenen Frage der Definition dieser Grenze)³⁶⁾, das rechtliche Régime der Wirtschaftszone³⁷⁾ (mit Ausnahme der noch kontroversen Frage des Zugangs anderer Staaten zu den Fischereiressourcen dieser Zone³⁸⁾, die Jurisdiktionsrechte des Küsten-, Hafen- und Flaggenstaates zur Unterbindung der Meeresverschmutzung durch Schiffe³⁹⁾ und die Grundregeln einer obligatorischen Streitregelung⁴⁰⁾.

Es kann damit gerechnet werden, daß diese Teile des ICNT, obwohl ihre definitive Annahme noch aussteht, in ihrer Substanz unverändert in eine künftige Seerechtskonvention eingehen werden, falls die Konferenz zu einem Konsens über den Gesamtinhalt einer solchen Konvention gelangt. Der bisherige Konferenzverlauf hat gezeigt, daß die überwiegende

³³⁾ Art. 3 ICNT.

³⁴⁾ Art. 19–24 ICNT.

³⁵⁾ Art. 34–44 ICNT.

³⁶⁾ Art. 76 ICNT.

³⁷⁾ Art. 55–75 ICNT.

³⁸⁾ Art. 61–62 in Verbindung mit Art. 69–72 ICNT.

³⁹⁾ Art. 212, 218–222, 224–238 ICNT.

⁴⁰⁾ Art. 279–297 ICNT; offen sind hier noch die automatischen oder fakultativen Ausnahmen von dem Obligatorium.

Mehrheit der Teilnehmerstaaten nicht geneigt ist, an der Substanz dieser Regelungen zu rühren und dadurch den in Aussicht stehenden Konsens über diese Regelungen in Frage zu stellen. Es wird daher — abgesehen von Verbesserungen in der Formulierung oder im Detail — kaum mehr möglich sein, substantielle Änderungen an diesen Teilen des ICNT durchzusetzen, es sei denn, daß die vorgeschlagenen Änderungen auf Grund ihrer überzeugenden Begründung eine so breite Zustimmung oder widerspruchslose Aufnahme auf der Konferenz finden, daß sie eine erhöhte, zumindest aber eine gleiche Aussicht auf einen Konsens eröffnen.

2.4.3. Die kontroversen Teile des ICNT

Eine dritte Gruppe von Artikeln des ICNT enthält Regelungen, die noch kontrovers sind und keine oder nur sehr geringe Aussicht haben, im Wege des Konsenses akzeptiert zu werden. Diese Teile des ICNT sind aus dem Grunde nicht konsensfähig, weil das in ihnen enthaltene Regelungskonzept von den Großmächten oder anderen einflußreichen Staatengruppen aus prinzipiellen Gründen abgelehnt wird und, wenn es in den Konventionstext übernommen werden sollte, diese Staaten höchstwahrscheinlich davon abhalten wird, eine solche Konvention im Konsensverfahren anzunehmen. Zu diesen Teilen des ICNT gehören insbesondere:

- a) die grundlegenden Artikel des Teils XI ICNT über das Zugangssystem für die Nutzung der Bodenschätze des internationalen Meeresbodens⁴¹⁾, weil sie nach Ansicht der am Meeresbergbau interessierten Industriestaaten ihren Unternehmen keinen gesicherten Zugang zu diesen Bodenschätzen unter wirtschaftlich tragbaren Bedingungen eröffnen;
- b) diejenigen Artikel des Wirtschaftszonenkapitels des ICNT, die das Zugangsrecht der Binnenstaaten und sonstigen geographisch benachteiligten Staaten zu den Fischereiressourcen der Wirtschaftszone regeln⁴²⁾, weil nach Ansicht dieser zahlenmäßig starken Staatengruppe ihren Teilhabeansprüchen nur in unzureichender Weise Rechnung getragen wird;
- c) die Artikel über die Definition der seewärtigen Grenze des nationalen Festlandsockels⁴³⁾, über die Kriterien und das Verfahren für die Abgrenzung der nationalen Meereszonen zwischen benachbarten oder gegen-

⁴¹⁾ Art. 150–153, 157–160; Ziff. 1, 4–7, 11–12 des Annex II zum ICNT.

⁴²⁾ Art. 69–72 ICNT.

⁴³⁾ Art. 76 in Verbindung mit Art. 82 ICNT.

überliegenden Staaten⁴⁴⁾ und über den Rechtsstatus der Inseln⁴⁵⁾, wobei sich die Kontroverse nicht so sehr auf das in diesen Artikeln enthaltene grundlegende Regelungskonzept, als vielmehr auf die näheren Kriterien seiner Anwendung bezieht.

Obwohl über diese — mit Recht als *hard core issues* bezeichneten — Fragen schon seit längerem auf den bisherigen Sessionen der Konferenz intensiv verhandelt worden ist, war es bisher nicht möglich, allseits akzeptable Kompromißlösungen zu entwickeln. Gerade weil es allen an der Konferenz beteiligten Staaten bekannt ist, daß diese Fragen noch kontrovers sind und der gegenwärtige Text des ICNT dafür noch keine konsensfähigen Lösungen enthält, können die diese Fragen betreffenden Teile des ICNT nicht den gleichen Status beanspruchen wie die unkontroversen oder konsensfähigen Teile des ICNT. Der gegenwärtige Text des ICNT muß insoweit für jede Änderung offen sein, die die Aussicht auf einen Konsens erhöht. Es ist deshalb nicht richtig, wenn gelegentlich von Teilnehmerstaaten, die die im gegenwärtigen Text enthaltenen Regelungen favorisieren, der Standpunkt vertreten wird, daß der gegenwärtige Text nur im Konsensweg geändert werden dürfte. Entscheidend ist allein, ob die vorgeschlagenen Änderungen nach Ansicht des Ausschußvorsitzenden unter Berücksichtigung der in den Verhandlungen zum Ausdruck gebrachten Stellungnahmen eine erhöhte Aussicht auf einen Konsens eröffnen. Gemäß ihrem von der Konferenz erteilten Auftrage, einen konsensfähigen Text zu erarbeiten, müssen der Konferenzpräsident und die Ausschußvorsitzenden als ermächtigt angesehen werden, den Text des ICNT, soweit er noch kontrovers ist, unter dem Gesichtspunkt der erhöhten Aussicht auf einen Konsens zu ändern.

Die vorstehende — im Rahmen dieser Betrachtung notwendig unvollständige — Übersicht über die unterschiedliche Konsensfähigkeit der einzelnen Teile des ICNT darf nicht so verstanden werden, als ob es möglich wäre, die einzelnen Artikel des ICNT eindeutig in eine der drei Kategorien einzuordnen. Die Qualität der einzelnen Artikel in Bezug auf ihre Konsensfähigkeit ist unterschiedlich; wieweit es möglich sein wird, sie konsensfähig zu machen, hängt nicht zuletzt auch von der Interdependenz der einzelnen Regelungen ab. Nach einem Kompromiß über ein grundlegendes Regelungskonzept wird es nicht mehr so schwierig sein, auch zu einem Konsens über die daraus folgenden Detailregelungen zu gelangen, und umgekehrt wird durch eine Einigung über Sonder-

⁴⁴⁾ Art. 15, 74, 83, 297 Abs. 1 (a) ICNT.

⁴⁵⁾ Art. 121 ICNT.

regelungen, die speziellen Interessen Rechnung tragen, ein Konsens über das grundlegende Regelungskonzept erleichtert. Erst wenn es in den weiteren Verhandlungen auf der Konferenz gelingen sollte, für die zentralen kontroversen Fragen allseitig akzeptable Kompromißlösungen zu entwickeln und in den Verhandlungstext einzubringen, wird die Annahme einer Konvention im Konsenswege in greifbare Nähe rücken.

Für diese Verhandlungen steht jedoch nur noch begrenzte Zeit zur Verfügung. Immer mehr Staaten nehmen einseitig – ohne viel Opposition zu finden – eine 200-Seemeilenzone (Wirtschafts- oder Fischereizone) in Anspruch und nehmen damit aus dem gegenwärtigen Verhandlungstext Teilregelungen vorweg, die von anderen Staaten nur im Rahmen des Gesamtzusammenhanges einer Konvention, insbesondere nur zusammen mit den zugehörigen Bestimmungen über eine obligatorische Streitregelung als akzeptabel betrachtet werden. Diese Entwicklung ist geeignet, bei denjenigen Staaten, deren Hauptanliegen dadurch bereits befriedigt werden, das Interesse an der Suche nach einem alle Teile der Konvention umfassenden Konsens zu vermindern und damit die Erfolgsaussichten der Konferenz erheblich zu beeinträchtigen. Diese Entwicklung ist leider eine Folge des ungleichgewichtigen Verhandlungsfortschritts in den einzelnen Konferenzmaterien, der den Staaten Argumente liefert, sich für ihr einseitiges Vorgehen auf die Konsensfähigkeit einzelner Teile des Verhandlungstextes zu berufen. Es ist deshalb dringend geboten, über die noch offenen und kontroversen Fragen, insbesondere über das Régime des internationalen Meeresbodens und über die Teilhaberechte der Binnenstaaten und sonstigen geographisch benachteiligten Staaten an den lebenden Ressourcen der Wirtschaftszonen alsbald zu konsensfähigen Texten zu gelangen.

3. Die auf der Konferenz behandelten Sachfragen

3.1. Übersicht

Der Umfang des 16 Teile, 303 Artikel und sieben Annexe umfassenden ICNT⁴⁶⁾ zeigt die Fülle der Sachfragen, die die Konferenz zu bewältigen

⁴⁶⁾ Die 16 Teile des ICNT behandeln folgende Sachgebiete: Teil I: Use of Terms; Teil II: Territorial Sea and Contiguous Zone; Teil III: Straits used for International Navigation; Teil IV: Archipelagic States; Teil V: Exclusive Economic Zone; Teil VI: Continental Shelf; Teil VII: High Seas; Teil VIII: Régime of Islands; Teil IX: Enclosed and Semi-enclosed Seas; Teil X: Access of Land-locked States to and from the Sea; Teil XI: International Sea-bed Area; Teil XII: Protection and Preservation

hat. Es kann nicht Aufgabe dieser Einführung in die Grundprobleme der Konferenz sein, eine Darstellung und Analyse aller Sachfragen zu geben, die Gegenstand der Verhandlungen auf der Konferenz sind; dies muß Sonderdarstellungen der einzelnen Konferenzmaterien überlassen bleiben. Die nachstehende Einführung in die auf der Konferenz behandelten Materien will diejenigen Sachfragen herausgreifen, die wegen ihrer grundlegenden Bedeutung für die Weiterentwicklung des Seerechts im Mittelpunkt der Verhandlungen auf der Konferenz gestanden haben oder, soweit bestehende Kontroversen noch nicht überbrückt werden konnten, noch weiterhin im Mittelpunkt der Verhandlungen auf den nächsten Sessionen der Konferenz stehen werden. Diese zentralen Sachfragen sind folgende:

- a) die sich aus der Erweiterung der Territorialgewässer ergebenden Probleme: die Ausdehnung auf 12 Seemeilen, die Regelung der Durchfahrt fremder Schiffe, die freie Durchfahrt durch die Meerengen, der besondere Status der Gewässer der Archipelstaaten;
- b) die sich aus der Institution der Wirtschaftszone ergebenden Probleme: der Rechtsstatus der Gewässer der Wirtschaftszone, die Teilhabe anderer Staaten an den Ressourcen der Wirtschaftszone;
- c) das rechtliche Régime für den internationalen Meeresboden;
- d) die Regelung von Streitigkeiten bei der Auslegung und Anwendung der vorstehenden Regelungen.

Bei der Einführung in diese zentralen Sachfragen soll insbesondere auf die Verhandlungspositionen und das bisherige Verhandlungsergebnis eingegangen werden, um dem Leser ein zusammenfassendes Bild von dem Verhandlungsstand auf der Konferenz zu geben.

Neben den oben aufgezählten Sachfragen wären noch andere zu nennen, die wegen ihrer sachlichen Bedeutung nicht als unwichtig qualifiziert werden dürfen und über die ebenfalls ein Konsens erreicht werden muß, wenn die Konferenz Erfolg haben soll (z. B. die Abgrenzung der Meereszonen zwischen benachbarten Staaten, die seewärtige Grenze des nationalen Festlandsockels, die Kontrolle des Küstenstaates über die Meeresforschung in der Wirtschaftszone, die Eingriffsrechte des Küstenstaates in den Territorialgewässern, den Meerengen und den Wirtschaftszonen gegen durchfahrende Schiffe zum Schutz der marinen Umwelt). Sie treten jedoch an Gewicht hinter den oben genannten zentralen

of the Marine Environment; Teil XIII: Marine Scientific Research; Teil XIV: Development and Transfer of Marine Technology; Teil XV: Settlement of Disputes; Teil XVI: Final Clauses.

Fragen zurück, so daß hierzu auf die nachfolgenden Sonderdarstellungen verwiesen werden kann⁴⁷⁾.

3.2. Die sich aus der Erweiterung der Territorialgewässer ergebenden Fragen

3.2.1. Die Ausdehnung der Territorialgewässer auf 12 Seemeilen

Die Anerkennung des Rechts auf Ausdehnung der Territorialgewässer auf 12 sm war bereits auf der Ersten Seerechtskonferenz 1958 von zahlreichen Staaten gefordert worden⁴⁸⁾. Begründet wurde dieser Anspruch sowohl mit Sicherheitsbedürfnissen im Meeresraum vor der Küste als auch mit den Schutzbedürfnissen der nationalen Küstenfischerei. Die Erste Seerechtskonferenz vermochte keine Einigung über die zulässige Breite der Territorialgewässer zu erzielen; die eigens zur Lösung dieses Problems (und des damit zusammenhängenden Problems der Inanspruchnahme nationaler Fischereizonen) einberufene Zweite Seerechtskonferenz 1960 blieb ebenfalls ohne Ergebnis; ein Kompromißvorschlag, der eine Ausdehnung der Territorialgewässer auf sechs sm und darüber hinaus eine exklusive Fischereizone von weiteren sechs sm vorsah, verfehlte die nach dem Konferenzreglement für die Annahme notwendige Zweidrittelmehr-

⁴⁷⁾ Für diese Fragen wird auf die Abhandlungen von H.-D. Klemm, *Allgemeine Abgrenzungsprobleme verschiedener seerechtlich definierter Räume*, unten S. 512 ff., L. Caflisch/J. Piccard, *The Legal Régime of Marine Scientific Research and the Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, unten S. 848 ff., und A. Ch. Kiss, *La pollution du milieu marin*, unten S. 902 ff., verwiesen.

⁴⁸⁾ Die Praxis der Staaten war vor 1958 nicht einheitlich: Die Mehrzahl der Staaten beanspruchte 3 sm, die skandinavischen Staaten Finnland, Island, Norwegen und Schweden 4 sm und ein Teil der Mittelmeerländer 6 sm Territorialgewässer. Eine Territorialgewässerzone von 12 sm wurde vor 1958 nur von wenigen Staaten (Äthiopien, Bulgarien, Guatemala, Indonesien, Rumänien, Venezuela) praktiziert; zwischen der Ersten und Zweiten Seerechtskonferenz kamen 1958–1959 noch einige Staaten hinzu (Ägypten, China, Irak, Iran, Libyen, Saudi-Arabien). Die UdSSR, die die Praxis des zaristischen Rußland einer 12 sm Sicherheits- und Fischereizone fortgesetzt hatte, proklamierte mit dem Dekret des Präsidiums des Obersten Sowjet vom 5. 8. 1960 eine 12 sm-Territorialgewässerzone. Die von den lateinamerikanischen Staaten vor 1958 in Anspruch genommenen, unterschiedlich bezeichneten 200 sm-Zonen unterstellten zwar die Ressourcen dieser Zonen der küstenstaatlichen Souveränität, ließen aber Schifffahrt und Überflug in dieser Zone unberührt. Weitere Einzelheiten siehe bei K e h d e n, *Die Inanspruchnahme von Meereszonen und Meeresbodenzonen durch Küstenstaaten* (2. Aufl. 1971).

heit um eine Stimme⁴⁹⁾. Der Widerstand richtete sich dabei nicht so sehr gegen die Anerkennung exklusiver Fischereirechte in einer 12 sm-Fischereizone, die in der Folgezeit von zahlreichen Staaten praktiziert wurde und in bilateralen und multilateralen Vereinbarungen allmählich Anerkennung fand⁵⁰⁾; der Widerstand richtete sich vielmehr gegen die übrigen mit einer Ausdehnung der Gebietshoheit des Küstenstaates auf 12 sm verbundenen Konsequenzen. Die seitdem von einer wachsenden Zahl von Staaten vorgenommene Ausdehnung ihrer Territorialgewässer auf 12 sm fand jedenfalls keine allgemeine Anerkennung und ist bis zum Beginn der jetzigen Dritten Seerechtskonferenz ein offenes Problem geblieben⁵¹⁾. Aus den Diskussionen in der Vorbereitungsphase der Konferenz im Sea-Bed Committee ergab sich, daß ein allgemeine Bereitschaft vorhanden war, dem Küstenstaat die Ausdehnung seiner Territorialgewässer auf 12 sm zu gestatten, daß diese Anerkennung jedoch zweierlei voraussetze: erstens eine klare Abgrenzung der dem Küstenstaat zustehenden Befugnisse zur Regelung der Durchfahrt durch die Territorialgewässer für Schiffe anderer Staaten und zweitens eine Garantie der freien und ungehinderten Durchfahrt durch die der internationalen Schifffahrt dienenden Meerengen, die infolge der Ausdehnung der Territorialgewässer unter die Gebietshoheit der Anliegerstaaten fallen würden. Mit diesen beiden Problemkreisen hatte sich die Konferenz hauptsächlich auseinandersetzen, während die übrigen in der Genfer Territorialgewässer-Konvention von 1958 enthaltenen Regelungen nicht kontrovers sind

⁴⁹⁾ Second United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, Summary Records of Plenary Meetings and Meetings of the Committee of the Whole, S. 21, 30, 121, 151-152, 173.

⁵⁰⁾ So vor allem in der Europäischen Fischereikonvention vom 2. 3. 1964 (UNTS Bd. 581, S. 57); die Konvention erlaubte den Vertragsstaaten die Errichtung einer 12 sm weiten exklusiven Fischereizone mit der Einschränkung, daß diejenigen anderen Vertragsstaaten, deren Fischereifahrzeuge in den vorangegangenen zehn Jahren in dem äußeren Gürtel dieser Zone (von 6-12 sm) regelmäßig gefischt hatten, in dem gleichen Umfange wie bisher ihre Fischereitätigkeit fortsetzen durften. Kanada und die Vereinigten Staaten von Amerika errichteten 1964 bzw. 1966 exklusive Fischereizonen von 12 sm; bilaterale Abkommen mit den Staaten, deren Fischereifahrzeuge in dieser Zone bisher regelmäßig gefischt hatten, erlaubten eine begrenzte Fortsetzung dieser Fischereitätigkeit.

⁵¹⁾ Eine Zusammenstellung der Fischereiabteilung der Food and Agricultural Organisation über die von den Staaten in Anspruch genommenen Meereszonen aus dem Jahre 1975 (FAO Fisheries Circular No. 127, Rev. 2 – Doc. FID/C/127, Rev. 2) enthält Angaben über 54 Staaten, die 12 sm Territorialgewässer, und über weitere 21 Staaten, die 30 sm (4), 50 sm (5), 100 sm (1), 130 sm (1), 150 sm (1) und 200 sm (9) Territorialgewässer beanspruchen.

und in eine neue Seerechtskonvention übernommen werden könnten.

3.2.2. Die Regelung der »friedlichen Durchfahrt« (*“innocent passage”*)
durch die Territorialgewässer

Die Ausdehnung der Küstengewässer auf 12 sm hat zur Folge, daß die internationale Schifffahrt in größerem Umfange als bisher in die Lage kommt, fremde Territorialgewässer durchfahren zu müssen, auch wenn kein Hafen des betreffenden Staates angelaufen wird. Daraus ergibt sich ein erhöhtes Bedürfnis, die Voraussetzungen der Durchfahrt und die Befugnisse, die der Küstenstaat zur Regelung der Durchfahrt auf Grund seiner Souveränität über die Territorialgewässer hat, im Interesse der internationalen Schifffahrt eindeutiger als bisher zu definieren und abzugrenzen, damit die Durchfahrt nicht an mehr belastende Bedingungen geknüpft wird, als zur Sicherung der Interessen des Küstenstaates unbedingt erforderlich ist. Hier ist ein angemessener Ausgleich zwischen den Interessen der internationalen Schifffahrt einerseits und den speziellen Sicherheitsbedürfnissen des Küstenstaates andererseits herzustellen. Während die Territorialgewässer-Konvention von 1958 sich in dieser Beziehung mit Generalklauseln begnügte und dem Küstenstaat hier einen breiten Ermessensspielraum beließ⁵²⁾, ist es in den Verhandlungen auf der Konferenz gelungen, klarer zu definieren, unter welchen Voraussetzungen der Küstenstaat eine Durchfahrt durch die Territorialgewässer nicht verweigern darf⁵³⁾, und einen Katalog derjenigen Materien festzulegen (z. B. Verkehrsregelung des Seeverkehrs durch Schifffahrtsstraßen und Richtungstrennungssysteme, Schutz von Seezeichen, Installationen, Unterseekabeln und Rohrleitungen, Schutz der Fischerei, Verhinderung von Meeresverschmutzung, Beachtung der Zoll-, Einwanderungs- und

⁵²⁾ Art. 14 Abs. 4 Satz 1 der Territorialgewässer-Konvention von 1958: "Passage is innocent so long as it is not prejudicial to the peace, good order or security of the coastal State . . ."; Art. 17 dieser Konvention: "Foreign ships exercising the right of innocent passage shall comply with the laws and regulations enacted by the coastal State in conformity with these articles and other rules of international law and, in particular, with such laws and regulations relating to transport and navigation".

⁵³⁾ Art. 19 Abs. 2 *lit. a* – 1 ICNT. Ob dies eine abschließende Aufzählung der Tatbestände sein soll, unter denen eine Durchfahrt "peace, good order or security" des Küstenstaates beeinträchtigt, geht aus der Formulierung nicht eindeutig hervor; andererseits fehlt die in den Artikeln des ICNT für beispielhafte Aufzählungen übliche Kennzeichnung durch die Worte *inter alia*. Die lange Liste der Tatbestände und ihre teilweise generalklauselartigen Formulierungen sprechen für eine abschließende Aufzählung.

Gesundheitsvorschriften), die der Küstenstaat mit verbindlicher Wirkung für durchfahrende Schiffe regeln darf⁵⁴⁾. Manche dieser Tatbestände mögen in ihrer Formulierung generalklauselartig weit erscheinen⁵⁵⁾; im ganzen gesehen sind jedoch diese Artikel des ICNT wegen des abschließenden Charakters der Eingriffstatbestände ein wesentlicher Fortschritt gegenüber den bisher in der Territorialgewässer-Konvention von 1958 enthaltenen Regelungen.

Von besonderer Aktualität und zunehmendem Gewicht sind in diesem Zusammenhang die Befugnisse des Küstenstaates, Vorschriften zur Verhütung der Meeresverschmutzung mit Wirkung auch für durchfahrende fremde Schiffe zu erlassen und mit Zwangsmaßnahmen durchzusetzen. Unbestritten ist, daß schon nach geltendem Recht der Küstenstaat für die in seine Häfen einlaufenden Schiffe alle ihm zu diesem Zwecke erforderlich erscheinenden Vorschriften erlassen und durchsetzen kann; unklar war jedoch, inwieweit dies auch gegenüber fremden Schiffen gilt, die in Ausübung des Rechts der *innocent passage* die Territorialgewässer lediglich durchfahren. Hier stehen sich die aus der Gebietshoheit des Küstenstaates über seine Territorialgewässer fließende Regelungs- und Vollzugskompetenz auf dem sensitiven Gebiet staatlicher Umweltschutzpolitik einerseits und das Recht fremder Schiffe auf prinzipiell ungehinderte Durchfahrt durch die Territorialgewässer andererseits gegenüber, die miteinander in Einklang gebracht werden müssen. Die gegenwärtig im ICNT enthaltene Lösung dieses Konflikts widerstreitender Interessen sieht folgendermaßen aus: Nach Art. 21 Abs. 1 *lit. f* ICNT hat der Küstenstaat die generelle Kompetenz, in Bezug auf die Durchfahrt fremder Schiffe Vorschriften zum Schutz der marinen Umwelt sowie zur Verhütung, Verminderung und Kontrolle der Meeresverschmutzung zu erlassen. Diese generelle Kompetenz wird jedoch in zweifacher Hinsicht eingeschränkt: Erstens dürfen nach Art. 21 Abs. 2 ICNT⁵⁶⁾ diese Vorschriften des Küstenstaates sich nicht auf die Bauart, die Konstruktion, die Besatzung oder die Ausrüstung fremder Schiffe beziehen, es sei denn, daß diese Vorschriften allgemein anerkannte internationale Regeln und Standards verbindlich machen wollen, und zweitens dürfen nach Art. 24

⁵⁴⁾ Art. 21 Abs. 1 *lit. a - h*, Art. 22 ICNT; die Aufzählung dieser Materien ist eindeutig abschließend.

⁵⁵⁾ Z. B. Art. 19 Abs. 2 *lit. b*, wonach "any other activity not having a direct bearing on passage" zur Verweigerung der Durchfahrt berechtigt.

⁵⁶⁾ Art. 21 Abs. 2 ICNT lautet wie folgt: "Such laws and regulations shall not apply to the design, construction, manning or equipment of foreign ships unless they are having effect to generally accepted international rules or standards".

Abs. 1 ICNT⁵⁷⁾ diese Vorschriften des Küstenstaates an fremde Schiffe keine Anforderungen stellen, die praktisch die Wirkung haben würden, das Recht auf *innocent passage* zu negieren oder zu verkürzen, oder die zu einer rechtlichen oder tatsächlichen Diskriminierung bestimmter Staaten führen würden. In dieses Regelungskonzept fügen sich die im Umweltschutzkapitel XII des ICNT enthaltenen speziellen Vorschriften in Bezug auf die von Schiffen ausgehenden Gefahren für die marine Umwelt ein: Art. 212 Abs. 3 Satz 1 ICNT gibt dem Küstenstaat zwar die Befugnis, auf Grund seiner Souveränität in den Territorialgewässern schärfere, über die allgemein anerkannten Regeln und Standards hinausgehende nationale Vorschriften für durchfahrende Schiffe zu erlassen; Art. 212 Abs. 3 Satz 2 ICNT schränkt diese Befugnis aber dadurch wieder ein, daß diese Vorschriften die Art. 17–32 ICNT, zu denen insbesondere die zuvor zitierten Artikel gehören, beachten müssen und die *innocent passage* insoweit nicht beeinträchtigen dürfen⁵⁸⁾. Den gleichen Vorbehalt zugunsten der Art. 17–32 ICNT macht Art. 221 Abs. 2 ICNT, der die Voraussetzungen für die Durchsetzung der nationalen Vorschriften (Anhalte- und Inspektionsrecht, Beschlagnahme, Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens) in den Territorialgewässern gegen durchfahrende Schiffe regelt⁵⁹⁾. Diese Regelungsprinzipien haben allgemeine Billigung gefunden, so daß sie als konsensfähig gelten können; allerdings bestehen noch Vor-

⁵⁷⁾ Art. 24 Abs. 1 ICNT: “. . . In particular, in the application of the present Convention or of any laws or regulations made under the present Convention, the coastal State shall not:

(a) Impose requirements on foreign ships which have the practical effect of denying or impairing the right of innocent passage; or

(b) Discriminate in form or in fact against the ships of any State or against ships carrying cargoes to, from or on behalf of any State”.

⁵⁸⁾ Art. 212 Abs. 3 ICNT: “Coastal States may, in the exercise of their sovereignty within their territorial sea, establish national laws and regulations for the prevention, reduction and control of marine pollution from vessels. Such laws and regulations shall, in accordance with section 3 of Part II not hamper innocent passage of foreign vessels”.

⁵⁹⁾ Art. 221 Abs. 2 ICNT: “Where there are clear grounds for believing that a vessel navigating in the territorial sea of a State has, during its passage therein, violated national laws and regulations established in accordance with the present Convention or applicable international rules and standards for the preservation, reduction and control of pollution from vessels, that State, without prejudice to the application of the relevant provisions of section 3 of Part II may undertake physical inspection of the vessel relating to the violation and may, when warranted by the evidence of the case, cause proceedings, including arrest of the vessel, to be taken in accordance with its laws, subject to the provisions of section 7 of this Part of the present Convention”.

behalte einiger Küstenstaaten (z. B. USA, Kanada) gegen das absolute Verbot, schärfere nationale Vorschriften hinsichtlich Bauart, Konstruktion, Bemannung oder Ausrüstung fremder Schiffe zu erlassen; diese Staaten wünschen eine solche Kompetenz des Küstenstaates, soweit in dieser Beziehung internationale Regeln und Standards fehlen oder anerkanntermaßen unzureichend sind.

Ein weiteres Problem, das immer wieder Anlaß zur Diskussion gibt, ist die Forderung einer Anzahl von Staaten nach Sonderregeln für die Durchfahrt von Kriegsschiffen, von Schiffen mit nuklearem Antrieb, von Öltankern und Schiffen mit sonstiger gefährlicher Ladung; die Durchfahrt solcher Schiffe soll von einer vorherigen Genehmigung, zumindest aber von einer vorherigen Anzeige abhängig gemacht werden. Was die Durchfahrt von Kriegsschiffen betrifft, so wurde schon bisher von einer Anzahl Staaten gefordert, daß fremde Kriegsschiffe vor der Durchfahrt durch die Territorialgewässer um eine Genehmigung nachsuchen; diese Staaten hatten entweder die Territorialgewässer-Konvention von 1958, die eine solche vorherige Genehmigung der Durchfahrt nicht vorschreibt⁶⁰⁾, nicht ratifiziert oder bei der Ratifikation einen entsprechenden Vorbehalt gemacht⁶¹⁾. Der gegenwärtige Verhandlungstext folgt diesen Auffassungen nicht: ebenso wie schon die Territorialgewässer-Konvention von 1958 macht er in Bezug auf das Recht zur Durch-

⁶⁰⁾ In dem Konventionsentwurf der International Law Commission von 1956 war unter den Artikeln für das Régime der Territorialgewässer (Sonderregeln für die Durchfahrt von Kriegsschiffen) eine Bestimmung enthalten, wonach der Küstenstaat die Durchfahrt fremder Kriegsschiffe durch seine Territorialgewässer von einer vorherigen Genehmigung oder Anzeige abhängig machen konnte (Yearbook of the ILC, Bd. 2 [1956], S. 259). Diese Bestimmung wurde auch in den Ausschlußberatungen der Ersten Genfer Seerechtskonferenz 1958 von dem zuständigen Ausschuß in den Konventionstext übernommen (United Nations Conference on the Law of the Sea, OR Bd. III, S. 127-131), fand aber im Plenum nicht die für eine Annahme erforderliche Zweidrittelmehrheit (*ibid.* Bd. II, S. 68).

⁶¹⁾ Die UdSSR und andere Ostblockstaaten machten bei der Ratifikation der Territorialgewässer-Konvention von 1958 den Vorbehalt, daß nach ihrer Auffassung der Küstenstaat das Recht habe, für die Durchfahrt fremder Kriegsschiffe ein Genehmigungsverfahren vorzuschreiben (UNTS Bd. 516, S. 277-282). Auf der gegenwärtigen Seerechtskonferenz gehört die UdSSR nicht zu den Staaten, die auf der Aufnahme einer ausdrücklichen Bestimmung dieses Inhalts bestehen; die von der UdSSR und anderen Ostblockstaaten auf der Konferenzsession in Caracas vorgeschlagenen Artikel über das Territorialgewässerrégime lehnen sich eng an die entsprechenden Bestimmungen der Territorialgewässer-Konvention von 1958 an, ohne ein Genehmigungsverfahren für die Durchfahrt von Kriegsschiffen zu erwähnen (A/CONF. 62/C. 2/L. 26 vom 29. 7. 1974).

fahrt (*innocent passage*) keine Unterschiede zwischen Kriegs- und Handelsschiffen. Die Sondervorschriften, die nur für Kriegsschiffe in Betracht kommen⁶²⁾, setzen voraus, daß auch diese ein Recht zur Durchfahrt haben. Die Forderung, die Durchfahrt von Kriegsschiffen oder Schiffen mit gefährlicher Ladung durch die Territorialgewässer an eine vorherige Genehmigung des betreffenden Küstenstaates zu binden, hat jedenfalls wegen des Widerstandes gegen solche Regelungen im Verhandlungstext bisher keinen Niederschlag finden können; im Hinblick auf die Folgen von Tankerunfällen liegen der Konferenz Vorschläge vor, eine Informationspflicht über Havarien, die zu größeren Ölverschmutzungsschäden führen könnten, einzuführen. Im übrigen enthält der gegenwärtige Verhandlungstext nur die Ermächtigung, daß Schiffe mit Nuklearantrieb und Schiffe mit nuklearer oder sonstiger gefährlicher Ladung auf spezielle Schifffahrtsstraßen (*sea lanes, traffic separation schemes*) verwiesen werden können und die Vorschrift, daß solche Schiffe bei der Durchfahrt die durch internationale Abkommen vorgeschriebenen Sicherheitsmaßnahmen treffen und die entsprechenden dokumentarischen Nachweise bei sich führen müssen^{62a)}.

Im ganzen gesehen, dürften die bisher in Teil II ICNT enthaltenen Vorschriften über das Durchfahrtsrecht durch die Territorialgewässer (*innocent passage*) einen ausgewogenen Ausgleich zwischen den schützenswerten Interessen des Küstenstaates einerseits und den Bedürfnissen der internationalen Schifffahrt andererseits darstellen. Die zur Zeit noch gegen einzelne Bestimmungen von einigen Staaten erhobenen Vorbehalte dürften sich ausräumen lassen oder sind nicht so gravierend, als daß sie einem Konsens über diesen Teil des ICNT im Wege stehen müßten.

3.2.3. Die freie Durchfahrt durch die dem internationalen Schiffsverkehr dienenden Meerengen

Die Ausdehnung der Territorialgewässer auf 12 sm würde zahlreiche wichtige dem internationalen Schiffsverkehr dienende Meerengen (z. B. die Straße zwischen Dover und Calais, die Meerenge von Gibraltar, die Ausfahrten aus dem Persischen Golf [Straße von Hormuz] und dem

⁶²⁾ Art. 19 Abs. 2 b ICNT (Schießübungen); Art. 20 ICNT (Verbot der Unterwasserfahrt von Unterseebooten); Art. 29–32 (Sondervorschriften für Kriegsschiffe bei der Durchfahrt: Recht des Küstenstaates, ein fremdes Kriegsschiff wegen Nichtbeachtung der für die Durchfahrt erlassenen Vorschriften aus den Territorialgewässern zu verweisen, Haftung des Flaggenstaates für Schäden, Aufrechterhaltung der Immunität fremder Kriegsschiffe in den Territorialgewässern).

^{62a)} Art. 22 Abs. 2, 23 ICNT.

Roten Meer [Straße von Bab el Mandeb], die Malakka-Straße, die Schifffahrtswege zwischen Korea und Japan und zwischen den japanischen Inseln) dem Territorialgewässerrégime der Anliegerstaaten unterwerfen. Die damit verbundene Änderung des rechtlichen Régimes in diesen Meerengen würde die Bewegungsfreiheit der Flotten und Luftwaffen der großen Seemächte erheblich behindern (kein Überflug ohne Genehmigung des Küstenstaates; Verpflichtung für Unterseeboote und andere Unterwasserfahrzeuge, aufgetaucht zu fahren und ihre Flagge zu zeigen; Beachtung der vom Küstenstaat für die Durchfahrt durch die Territorialgewässer erlassenen Vorschriften; Verpflichtung der Kriegsschiffe, bei Verletzung der Vorschriften des Küstenstaates auf dessen Anordnung die Territorialgewässer zu verlassen); auch für die Zivilschifffahrt könnten die Regelungs- und Eingriffsbefugnisse des Küstenstaates zu erheblichen Behinderungen und Erschwerungen der Durchfahrt führen. Die großen Seemächte und die Schifffahrtsnationen haben deshalb das Durchfahrtsrecht der *innocent passage* durch die Territorialgewässer für diese Meerengen nicht als ausreichend erachtet, sondern die Aufrechterhaltung der freien und ungehinderten Durchfahrt wie bisher unter dem Régime der Hohen See als Vorbedingung für die Anerkennung der Ausdehnung der Territorialgewässer auf 12 sm in den Meerengen gefordert. Sie haben sich mit dieser Forderung auf der Konferenz weitgehend durchgesetzt⁶³⁾ und die Anerkennung des Instituts der sog. *transit passage*, d. h. der prinzipiellen »Freiheit« der Schifffahrt und des Überfluges durch und über die Meerengen⁶⁴⁾ erreicht. Es gibt zwar einige Anrainerstaaten, die diesem Regelungskonzept noch Widerstand entgegensetzen und insbesondere die Benutzung der Meerengen für die militärische Schifffahrt und den militärischen Überflug an die Genehmigung des Anrainerstaates binden möchten; jedoch ist die überwiegende Mehrheit der Teilnehmerstaaten einschließlich zahlreicher Anrainerstaaten von Meerengen nunmehr

⁶³⁾ Zur Vorgeschichte der Meerengenfrage und zu den Verhandlungen im Sea-Bed Committee und auf der Konferenz siehe Platzöder, unten S. 710 ff.

⁶⁴⁾ Die *transit passage* wird in Art. 38 Abs. 2 ICNT ausdrücklich in Parallele zu den Hohe-See-Freiheiten als "freedom of navigation and overflight" qualifiziert, allerdings mit der Einschränkung, daß sie "solely for the purpose of continuous and expeditious transit of the strait between one area of the high seas or an exclusive economic zone and another area of the high seas or an exclusive economic zone" gewährt wird. Nach Art. 39 Abs. 1 ICNT sollen Schiffe und Flugzeuge während der Durchfahrt: ". . . proceed without delay through or over the strait . . ." und ". . . refrain from any activities other than those incident to their normal modes of continuous and expeditious transit unless rendered necessary by force majeure or by distress . . .".

bereit, das Konzept der freien Meerengendurchfahrt zu akzeptieren. Die Problematik der näheren Regelung des Rechts auf freie Durchfahrt durch die Meerengen lag vor allem darin, welches Mindestmaß an Kompetenzen dem Küstenstaat in den Meerengen zum Schutz seiner nationalen Sicherheit und zur Vermeidung umweltgefährdender Schiffsunfälle eingeräumt werden kann, um die Zustimmung der Anrainerstaaten zu dem Konzept der freien Meerengendurchfahrt zu erhalten, ohne daß dadurch das Prinzip der freien und ungehinderten Durchfahrt im Kern beeinträchtigt würde. Die Art. 37–44 ICNT enthalten eingehende und abschließende Regelungen dafür, welche Verpflichtungen die durchfahrenden Schiffe und die überfliegenden Flugzeuge in den Meerengen haben⁶⁵⁾ und welche Vorschriften sie beachten müssen, die der Küstenstaat zulässigerweise zur Regelung der Durchfahrt erlassen darf⁶⁶⁾. Diese Vorschriften beschränken sich im wesentlichen auf die Sicherheit des Schiffsverkehrs und die Verhütung der von Schiffen ausgehenden Meeresverschmutzung und müssen sich im Rahmen der hierfür bestehenden internationalen Abkommen und international anerkannten Standards halten; Schifffahrtsstraßen (*sea lanes*) und Verkehrstrennungsmaßnahmen (*traffic separation schemes*) dürfen von den Anrainerstaaten nur nach vorheriger Genehmigung der zuständigen Schifffahrtsorganisation (IMCO) vorgeschrieben werden⁶⁷⁾. Die Nichtbeachtung dieser Vorschriften löst lediglich Schadensersatzansprüche, aber kein Recht der Anrainerstaaten aus, Zwangsmaßnahmen gegen durchfahrende Schiffe zu ergreifen; lediglich in Art. 234 ICNT ist vorgesehen, daß dann, wenn ein fremdes Schiff, das kein Immunität genießendes Kriegs- oder Regierungsschiff ist, die von einem Anrainerstaat zulässigerweise erlassenen Vorschriften zur Verhinderung von Meeresverschmutzung verletzt hat und dadurch ein größerer Schaden (*major damage*) für die marine Umwelt entstanden ist oder zu entstehen droht, der Anrainerstaat berechtigt sein soll, angemessene Zwangsmaßnahmen (*enforcement measures*) gegen das betreffende Schiff zu ergreifen⁶⁸⁾.

⁶⁵⁾ Art. 38 Abs. 2, 39, 40, 41 Abs. 7, 42 Abs. 4–5 ICNT.

⁶⁶⁾ Art. 41 Abs. 1–6, 42 Abs. 1–3 ICNT.

⁶⁷⁾ Art. 41 Abs. 4 ICNT.

⁶⁸⁾ Art. 234 ICNT lautet: "Nothing in sections 5, 6 and 7 of this Part of the Convention shall effect the legal régime of straits used for international navigation. However, if a foreign ship other than those referred to in section 10 of this Part of the present Convention has committed a violation of the laws and regulations referred to in subparagraphs 1 (a) and (b) of Article 42 of Part III of the present Convention causing or threatening major damage to the marine environment of the straits,

Diese Regelungen stellen nach Ansicht der überwiegenden Mehrheit der Teilnehmerstaaten einen ausgewogenen Ausgleich zwischen den Interessen der Schifffahrtsstaaten einerseits und den Interessen der Anrainerstaaten andererseits dar; sie tragen aber insbesondere auch den militärischen Bedürfnissen der großen Seemächte in ausreichendem Maße Rechnung. Änderungsvorschläge, die dieses Regelungskonzept stören und dadurch die Aussicht auf einen Konsens gefährden könnten, sind nicht nur von den USA und der UdSSR mit Entschiedenheit abgelehnt worden, sondern haben auch unter der an einem Konsens interessierten Konferenzmehrheit keine Unterstützung gefunden. Es ist daher anzunehmen, daß der Teil III (Art. 34–45) des ICNT keine substantiellen Änderungen mehr erfahren wird.

Es ist in diesem Zusammenhang noch anzumerken, daß das spezielle Meerengenrégime des Teils III des ICNT nicht alle Meerengen erfaßt, die für die internationale Schifffahrt von Bedeutung sind:

3.2.3.1. In denjenigen Meerengen, für die bereits internationale Verträge in Bezug auf die Durchfahrt bestehen (z. B. die Konvention von Montreux vom 20. Juli 1936 für den Bosphorus und die Dardanellen, die Verträge vom 14. März 1857 für die dänischen Meerengen) verbleibt es im vollen Umfange — auch soweit der betreffende internationale Vertrag nur Teilregelungen enthält — bei dem bisher praktizierten Régime für die Durchfahrt und den Überflug⁶⁹). Insoweit können also auch gewohnheitsrechtliche oder von anderen Staaten nicht bestrittene nationale Regelungen aufrechterhalten werden.

3.2.3.2. Da das spezielle Meerengenrégime der freien *transit passage* nach Art. 37 ICNT nur für solche Meerengen gilt, die dem internationalen Schifffahrtsverkehr zwischen zwei Teilen der Hohen See bzw. der Wirtschaftszone dienen⁷⁰), kann in denjenigen Meerengen, die dem internationalen Schifffahrtsverkehr aus dem Hafen eines Staates dienen, nur das

the States bordering the straits may take appropriate enforcement measures and if so shall respect *mutatis mutandis* the provisions of section 7 of this Part of the Convention". Die in diesem Artikel zitierten Abschnitte 5, 6 und 7 des Teils XII ICNT (Schutz der marinen Umwelt) enthalten die Regelungs- und Durchsetzungsbefugnisse des Küstenstaates gegenüber fremden Schiffen in seinen Territorialgewässern in Bezug auf die von Schiffen ausgehenden Gefahren einer Meeresverschmutzung.

⁶⁹) Art. 35 ICNT: "Nothing in this Part shall affect: . . . (c) The legal régime in straits in which passage is regulated in whole or in part by long-standing international conventions in force specifically relating to such straits".

⁷⁰) Art. 37: "This section applies to straits which are used for international navigation between one area of the high seas or an exclusive economic zone and another area of the high seas or an exclusive economic zone".

Durchfahrtsrecht der *innocent passage* in Anspruch genommen werden⁷¹⁾. Diese Einschränkung hat Rechtsfolgen in den – allerdings seltenen – Fällen, in denen die betreffende Meerenge nicht mehr in den Territorialgewässern des Hafenstaates, sondern eines anderen Staates liegt. Der Widerstand gegen die Schließung dieser Lücke ist rein politisch motiviert⁷²⁾.

3.2.4. Die geraden Basislinien und der Sonderstatus der Gewässer der Archipelstaaten

Die Territorialgewässer können nicht nur durch die Ausdehnung ihrer äußeren Grenze auf 12 sm, sondern auch durch die Verwendung gerader Basislinien (*straight baselines*) zwischen vorspringenden Eckpunkten der Küsten eine Ausweitung erfahren, weil gerade Basislinien gegenüber dem sonst als Basislinie dienenden tatsächlichen Küstenverlauf (Niedrigwasserlinie) die äußere Grenze der Territorialgewässer entsprechend seewärts verschieben können. Die Verwendung gerader Basislinien zur Abgrenzung der Küstengewässer hat seit ihrer Anerkennung im Falle Norwegens durch den Internationalen Gerichtshof im *britisch-norwegischen Fischereistreitfall*⁷³⁾ und durch Art. 4 der Territorialgewässer-Konvention von 1958⁷⁴⁾ immer weitere Verbreitung gefunden, wobei die in Anlehnung an den norwegischen Präzedenzfall in Art. 4 sehr eng definierten Voraussetzungen (»tief eingeschnittene Küstenlinie« oder »Inselkette« vor der Küste) von den

⁷¹⁾ Art. 45 Abs. 1 ICNT: "The régime of innocent passage, in accordance with section 3 of Part II, shall apply in straits used for international navigation: (a) . . . ; (b) Between one area of the high seas or an exclusive economic zone and the territorial sea of a foreign State". Allerdings darf nach Art. 45 Abs. 2 ICNT dieses Durchfahrtsrecht unter keinen Umständen suspendiert werden, wie dies sonst nach Art. 25 Abs. 3 ICNT aus Sicherheitsgründen zeitweise in einzelnen Teilen der Territorialgewässer geschehen könnte.

⁷²⁾ Die hiervon betroffenen Fälle sind vor allem: die Ausfahrt von dem israelischen Hafen Eilat aus dem Golf von Akaba, die Ausfahrt aus den türkischen Häfen durch die vorgelagerten griechischen Inseln. Nicht hiervon betroffen ist dagegen der geographisch ähnlich gelagerte Fall der Ausfahrt aus der Kieler Bucht durch die sog. Kadet-Rinne in die mittlere Ostsee, da es sich dabei um eine Meerenge im Sinne der Definition des Art. 37 ICNT handelt; westlich und östlich der Kadet-Rinne befinden sich Teile der Hohen See bzw. Wirtschaftszone, die sie miteinander verbindet. Außerdem läuft nicht nur der Schiffsverkehr aus der Kieler Bucht, sondern auch der Schiffsverkehr auf der internationalen Schifffahrtsroute aus der Nordsee durch das Skagerrak, das Kattegatt und den Belt durch die Kadet-Rinne in die Ostsee.

⁷³⁾ *Anglo-Norwegian Fisheries Case*, ICJ Reports 1951, S. 116.

⁷⁴⁾ Art. 4 der Territorialgewässer-Konvention 1958 ist ohne substantielle Änderung in Art. 7 ICNT übernommen worden.

Staaten sehr weitherzig ausgelegt werden; dies ist nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen, daß weder in dem Urteil des Internationalen Gerichtshofs noch in Art. 4 der Territorialgewässer-Konvention von 1958 für die Länge der Basislinien eine Begrenzung gesetzt wurde, sofern sie sich nur von der »allgemeinen Richtung« der Küste nicht allzusehr entfernen und die hinter ihnen liegenden Gewässer eine hinreichend nahe Beziehung zum Landterritorium behalten, um sie noch als »interne« Gewässer qualifizieren zu können⁷⁵⁾. Die durch die Ziehung gerader Basislinien landwärts entstehenden »internen« Gewässer werden jedoch insoweit den Territorialgewässern gleichgestellt, als in diesen Gewässern das bisher bestehende Durchfahrtsrecht (*innocent passage*) zugunsten fremder Schiffe bestehen bleibt⁷⁶⁾. Das System der geraden Basislinien und die Praxis der Staaten bei seiner Anwendung sind auf der Seerechtskonferenz nicht kontrovers geworden; der Inhalt des Art. 4 der Territorialgewässer-Konvention von 1958 ist daher unverändert in den gegenwärtigen Verhandlungstext übernommen worden⁷⁷⁾.

In diesen Zusammenhang gehört aber auch der Anspruch der »Archipelstaaten«, d. h. der Staaten, die ausschließlich aus Inselgruppen bestehen (z. B. Indonesien, Philippinen, Fidschi, Mauritius, Bahamas)⁷⁸⁾, die Basislinien ihrer Territorialgewässer zwischen den äußersten Punkten der äußersten Inseln des Archipels zu ziehen und die innerhalb dieser »archipelagischen« Basislinien liegenden Meeresteile als »archipelagische« Gewässer den internen, der vollen Souveränität des Archipelstaates unterliegenden Gewässern gleichzustellen, allerdings unter Gewährung der *innocent passage* für fremde Schiffe wie in den Territorialgewässern. Dieser, hauptsächlich mit Sicherheitsinteressen begründete Anspruch der Archipel-

⁷⁵⁾ Art. 4 Abs. 2 der Territorialgewässer-Konvention bzw. Art. 7 Abs. 3 ICNT: "The drawing of such baselines must not depart to any appreciable extent from the general direction of the coast, and the sea areas lying within the lines must be sufficiently closely linked to the land domain to be subject to the régime of internal waters".

⁷⁶⁾ Art. 5 Abs. 2 der Territorialgewässer-Konvention von 1958; Art. 8 Abs. 2 ICNT: "Where the establishment of a straight baseline . . . has the effect of enclosing as internal waters areas which had not previously been considered as such, a right of innocent passage as provided in the present Convention shall exist in those waters".

⁷⁷⁾ Art. 7 ICNT.

⁷⁸⁾ Art. 46 ICNT: "For the purposes of the present Convention: (a) 'Archipelagic State' means a State constituted wholly by one or more archipelagos and may include other islands; (b) 'Archipelago' means a group of islands, including parts of islands, interconnecting waters and other natural features which are so closely interrelated that such islands, waters and other natural features form an intrinsic geographical, economic and political entity, or which historically have been regarded as such".

staaten stieß anfänglich auf den prinzipiellen Widerstand der Seemächte und Schifffahrtsstaaten, weil dadurch innerhalb des Archipels nicht nur Meeresteile, die bisher als Territorialgewässer der einzelnen Inseln zu qualifizieren waren, sondern darüber hinaus auch umfangreiche Meeresteile, die bisher Teile der Hohen See sind, in das Régime der »archipelagischen« Gewässer einbezogen werden würden. Damit stellt sich hier das gleiche Problem wie bei den der internationalen Schifffahrt dienenden Meerengen, und der schließlich vorgeschlagene und allgemein als konsensfähig angesehene Kompromiß liegt auch auf der gleichen Linie:

Die Archipelstaaten werden verpflichtet, durch ihre »archipelagischen« Gewässer Schifffahrts- und Luftstraßen festzulegen⁷⁹⁾, für die ein gleichartiges Régime gilt, wie für die *transit passage* durch die dem internationalen Schifffahrtsverkehr dienenden Meerengen, und das als "archipelagic sea lanes passage" bezeichnet wird⁸⁰⁾; sofern der Archipelstaat keine solchen Schifffahrts- und Luftstraßen für fremde Schiffe und Luftfahrzeuge festlegt, gilt das Durchfahrts- und Überflugrecht der *archipelagic sea lanes passage* auf den bisher normalerweise benutzten internationalen Schifffahrtswegen⁸¹⁾. Im übrigen besteht in den »archipelagischen« Gewässern das in den Territorialgewässern geltende Durchfahrtsrecht (*innocent passage*) für fremde Schiffe, jedoch wie dort kein Überflugrecht außerhalb der *archipelagic sea lanes*⁸²⁾. Als Archipelstaaten sollen nur solche Staaten anerkannt werden, bei denen die innerhalb der »archipelagischen« Basislinien eingeschlossene Wasserfläche flächenmäßig nicht mehr als das Neunfache der eingeschlossenen Landfläche der Inseln beträgt und die Länge der Basislinien 100 sm (bei 3 % der Basislinien 125 sm) nicht übersteigt⁸³⁾; diese Kriterien sind allerdings so gewählt, daß alle Staaten, die gegenwärtig auf der Seerechtskonferenz Anspruch auf den Archipelstaatenstatus erheben, unter diese Definition fallen. Die Versuche einiger Staaten, deren Staatsgebiet auf den Kontinenten liegt, für die ihnen gehörenden Inselarchipele ebenfalls »archipelagische« Basislinien und »archipelagische« Gewässer in Anspruch zu nehmen (z. B. Spanien für die Kanarischen Inseln, Indien für die Andamanen und Nikobaren), hat auf der Konferenz keinen Erfolg

⁷⁹⁾ Art. 53 Abs. 1 ICNT. Die folgenden Abs. 4–10 definieren die Anforderungen, die an die Festlegung solcher Schifffahrts- und Luftstraßen gestellt werden.

⁸⁰⁾ Art. 53 Abs. 2–3 ICNT; Art. 54 ICNT erklärt die wesentlichen Vorschriften des Teils III ICNT (*straits*) für entsprechend anwendbar.

⁸¹⁾ Art. 53 Abs. 12 ICNT.

⁸²⁾ Art. 52 ICNT.

⁸³⁾ Art. 47 ICNT.

gehabt; sie werden auch von den Archipelstaaten, die auf ihren Sonderstatus bedacht sind, nicht unterstützt.

3.3. Die sich aus der Institution der Wirtschaftszone ergebenden Probleme

3.3.1. Die Entwicklung des Wirtschaftszonenkonzepts bis zur Konferenz

Der Trend zur Ausdehnung der küstenstaatlichen Jurisdiktion über die lebenden und nichtlebenden Ressourcen des Meeres auf eine Zone jenseits der Territorialgewässer bis zur 200 sm-Grenze setzte bereits kurz nach dem zweiten Weltkrieg ein. Die von den Vereinigten Staaten von Amerika initiierte Festlandsockeldoktrin, mit der sie die exklusive Jurisdiktion und Verfügungsgewalt über die Ressourcen des Meeresbodens bis zur Festlandsockelgrenze in Anspruch nahmen (Truman-Proklamation vom 28. September 1945)⁸⁴), gab den Anstoß zu ähnlich weit hinausgreifenden Ansprüchen der lateinamerikanischen Staaten, später auch von Staaten aus anderen Teilen der Welt⁸⁵), auf exklusive Jurisdiktion und Verfügungsgewalt über die Fischereiressourcen in der Wassersäule darüber. Motiviert waren diese Ansprüche durch die Zunahme der fremden Fischereitätigkeit vor ihren Küsten und die Befürchtung einer Überfischung der Fischbestände vor ihren Küsten infolge der verbesserten Fangtechniken und der sprunghaft steigenden Fangmengen.

⁸⁴) Proklamation No. 2667, 10 U.S. Fed. Reg. 12303; U.S. Department of State Bulletin, Bd. XIII, No. 327, S. 485. Die Begründung für die Inanspruchnahme dieser exklusiven Verfügungsgewalt lautete wie folgt: "... Whereas recognized jurisdiction over these resources is required in the interest of their conservation and prudent utilization when and as development is undertaken; and Whereas it is the view of the Government of the United States that the exercise of jurisdiction over the natural resources of the subsoil and seabed of the continental shelf by the contiguous nation is reasonable and just, since the effectiveness of measures to utilize or conserve these resources would be contingent upon cooperation and protection from the shore, since the continental shelf may be regarded as an extension of the landmass of the coastal nation and thus naturally appurtenant to it ... and since self-protection compels the coastal nation to keep close watch over activities off its shores which are of the nature necessary for utilization of these resources ...".

⁸⁵) Das isländische Gesetz vom 5. 4. 1948 über den Schutz der "Continental Shelf Fisheries" verknüpfte ausdrücklich die mit diesem Gesetz beanspruchte Jurisdiktion über die Fischereiressourcen mit dem Festlandsockel und legte die Grenze dieser Jurisdiktion parallel zur Festlandsockelgrenze fest.

Die Anhänger des Wirtschaftszonenkonzepts berufen sich zur Rechtfertigung des Anspruchs der Küstenstaaten auf exklusive Nutzung der Fischereiressourcen in der 200 sm-Zone gern auf die Entwicklung und völkerrechtliche Anerkennung der Festlandsockeldoktrin, wobei sie auf die Parallelität der aus der Küstennähe dieser Ressourcen hergeleiteten geographischen und wirtschaftlichen Zuordnungsgesichtspunkte hinweisen. Trotz dieser Parallelitäten sind jedoch die Tatbestände, auf denen die Festlandsockeldoktrin einerseits und das Wirtschaftszonenkonzept andererseits beruhen, nicht vergleichbar, um eine Analogie der Rechtsfolgen zu rechtfertigen: Die Ausdehnung der exklusiven küstenstaatlichen Jurisdiktion auf die Bodenschätze im Festlandsockel betraf Ressourcen, deren Ausbeutung bis dahin technisch und wirtschaftlich nicht möglich war und für deren Zuordnung es an internationalen Regeln fehlte; bei der Ausdehnung der exklusiven küstenstaatlichen Jurisdiktion auf die Fischgründe vor der Küste lag es insofern anders, als diese Ressourcen unter dem rechtlichen Régime der Fischereifreiheit nicht nur vom Küstenstaat, sondern in der Regel auch von anderen Staaten genutzt wurden. Während die Festlandsockeldoktrin – gleichgültig wie hoch man ihren Gerechtigkeitsgehalt einschätzt – einen rechtsleeren Raum ausfüllte, zielte das Wirtschaftszonenkonzept, sofern es eine exklusive Verfügungsgewalt des Küstenstaates über die lebenden Ressourcen in der 200 sm-Zone implizierte, auf eine Veränderung des bis dahin allgemein anerkannten rechtlichen Régimes in diesen Gewässern zum Nachteil anderer bisher nutzungsberechtigter Staaten. Die Inanspruchnahme »souveräner« Rechte über die Ressourcen einer 200 sm-Wirtschaftszone bedurfte daher besonderer Rechtfertigung und völkerrechtlicher Anerkennung seitens der davon betroffenen Staaten. In diesem Zusammenhang ist auf die Urteile des Internationalen Gerichtshofs in den *Fischereizonenstreit*-Fällen zwischen Island einerseits und der Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien andererseits vom 25. Juli 1974⁸⁶⁾ hinzuweisen: Der Gerichtshof entschied, daß Island seine einseitig errichtete exklusive 50 sm-Fischereizone – gleichgültig wie man sonst ihre Rechtswirksamkeit beurteilt – jedenfalls denjenigen Staaten nicht entgegensetzen durfte, deren Fischereifahrzeuge bisher in dieser Zone regelmäßig gefischt haben, und daß Island mit diesen Staaten über die Aufteilung der Fischereirechte in dieser Zone unter Berücksichtigung der beiderseitigen wirtschaftlichen Bedürfnisse verhandeln mußte.

⁸⁶⁾ ICJ Reports 1974, S. 3 (*United Kingdom v. Iceland*); S. 175 (*Federal Republic of Germany v. Iceland*).

Es ist im Rahmen dieses Überblicks weder notwendig noch möglich, die Kette der unilateralen Akte darzustellen, durch die seit 1947 mit unterschiedlicher Begründung und unter unterschiedlicher Bezeichnung präferentielle oder exklusive Jurisdiktions- und Verfügungsrechte über die Fischereiressourcen bis zur 200 sm-Grenze beansprucht wurden⁸⁷⁾.

Die Aktionen der lateinamerikanischen Staaten fanden ihren vorläufigen Abschluß in den Deklarationen von Lima vom 8. August 1970⁸⁸⁾ und Santo Domingo vom 7. Juni 1972⁸⁹⁾. Beide Deklarationen unterschieden sich nicht so sehr in Bezug auf den materiellen Gehalt der erhobenen Ansprüche als vielmehr im konzeptionellen Ausgangspunkt: Während die erstere von "maritime sovereignty and jurisdiction" des Küstenstaates über den seiner Küste vorgelagerten Meeresraum ausging, sprach die zweite lediglich von "sovereign rights over the renewable and non-renewable natural resources" in der als *patrimonial sea* bezeichneten 200 sm-Zone. Der prinzipielle Unterschied beider Ausgangspunkte bestand darin, daß im ersten Falle die Jurisdiktionskompetenz im Zweifel beim Küstenstaat liegt und das anderen Staaten weiterhin zugestandene Durchfahrts- und Überflugrecht als restriktiv zu interpretierende Ausnahme erscheint, während im zweiten Falle dem Küstenstaat im Zweifel nur Jurisdiktionskompetenzen und Nutzungsrechte zustehen, die auf die Ressourcen der 200 sm-Zone Bezug haben. In beiden Deklarationen wurde neben den Anspruch auf exklusive Jurisdiktion und Verfügungsgewalt über die Ressourcen auch schon der Anspruch erhoben, die gesamte Meeresforschung in der Zone zu kontrollieren und alle notwendigen Maßnahmen zum Schutz der marinen Umwelt zu treffen. Die Ansprüche der lateinamerikanischen Staaten haben bei den davon betroffenen dritten Staaten, insbesondere den Fernfischerei-

⁸⁷⁾ Den ersten Schritt in dieser Richtung unternahmen Chile (1947) und Peru (1947). Es folgten Costa Rica (1948), El Salvador (1950), Honduras (1951), Nicaragua (1965), Argentinien (1967), Haiti (1967), Panama (1967), Uruguay (1969), Brasilien (1970). Siehe dazu im einzelnen: García Amador, *The Latin American Contribution to the Development of the Law of the Sea*, AJIL Bd. 68 (1974), S. 33-50.

⁸⁸⁾ Abgedruckt in: *New Directions in the Law of the Sea, Documents*, Bd. I (1973), S. 237-239. Die Deklaration wurde angenommen von: Argentinien, Brasilien, Chile, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Mexiko, Nicaragua, Panama, Peru und Uruguay; Bolivien, Paraguay und Venezuela stimmten dagegen.

⁸⁹⁾ Abgedruckt in: *New Directions in the Law of the Sea, Documents*, Bd. I (1973), S. 247-249. Die Deklaration wurde angenommen von: Costa Rica, Dominikanische Republik, Guatemala, Haiti, Honduras, Kolumbien, Mexiko, Nicaragua, Trinidad und Tobago und Venezuela; Barbados, El Salvador, Guyana, Jamaika und Panama enthielten sich der Stimme.

staaten, keine Anerkennung gefunden und diplomatische Proteste ausgelöst. Die betreffenden lateinamerikanischen Staaten haben sich jedoch nicht an der — teilweise effektiven — Ausübung von Kontroll- und Zwangsmaßnahmen im Rahmen ihrer begrenzten Machtmittel in der von ihnen beanspruchten Jurisdiktionszone hindern lassen. Das hat weitere Staaten in anderen Teilen der Welt zu ähnlichen Aktionen ermuntert, die teilweise in einer Ausdehnung ihrer Territorialgewässer und teilweise in der Inanspruchnahme weiträumiger Fischereizonen bestanden⁹⁰).

In der Vorbereitungsphase der Konferenz im Sea-Bed Committee kristallisierten sich alle diese Ansprüche in dem Konzept einer »exklusiven Wirtschaftszone«. Repräsentativ hierfür waren die ursprünglich von Kenia am 7. August 1972⁹¹) im Sea-Bed Committee eingebrachten, am 16. Juli 1973⁹²) mit einigen Abänderungen und Ergänzungen zusammen mit anderen afrikanischen Staaten erneut eingebrachten Artikelentwürfe über eine "Exclusive Economic Zone", die auf Vorarbeiten im Asian-African Legal Consultative Committee und in dem im Juni 1972 in Yaounde veranstalteten African States Regional Seminar on the Law of the Sea basierten. In diesen Artikeln wurde das rechtliche Régime der Wirtschaftszone wie folgt definiert:

a) Der Küstenstaat hat das Recht, eine »Wirtschaftszone« mit einer Ausdehnung bis zu 200 sm zu errichten.

b) Der Küstenstaat hat in dieser Zone »souveräne Rechte« über alle natürlichen — lebenden und nichtlebenden — Ressourcen und die »aus-

⁹⁰) Bis zum Konferenzbeginn hatten folgende Staaten eine Erweiterung ihrer maritimen Jurisdiktion proklamiert: 1964: Guinea (130 sm Territorialgewässer); 1968: Kamerun (18 sm Territorialgewässer); 1971: Volksrepublik Kongo (30 sm Territorialgewässer), Sierra Leone (50 sm exklusive Fischereizone), Nigeria (30 sm Territorialgewässer); 1972: Gabun (200 sm Territorialgewässer), Iran (50 sm exklusive Fischereizone), Island (50 sm exklusive Fischereizone), Mauretanien (30 sm Territorialgewässer), Oman (50 sm exklusive Fischereizone), Senegal (125 sm exklusive Fischereizone), Südvietnam (50 sm exklusive Fischereizone); 1973: Madagaskar (50 sm Territorialgewässer), Pakistan (50 sm exklusive Fischereizone), Somalia (200 sm Territorialgewässer), Tansania (50 sm Territorialgewässer).

⁹¹) UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 10; abgedruckt auch in dem Report of the United Nations Committee on the Peaceful Uses of the Seabed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction vom Jahre 1972 (UN Doc. A/8721), S. 180.

⁹²) UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 40 and Corr. 1-3; abgedruckt auch in dem Report of the United Nations Committee on the Peaceful Uses of the Seabed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction vom Jahre 1973 (UN Doc. A/9021), Bd. III, S. 87. Der Vorschlag wurde gemeinsam eingebracht von: Algerien, Elfenbeinküste, Ghana, Kamerun, Kenia, Liberia, Madagaskar, Mauritius, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tansania und Tunis.

schließliche« Kompetenz (*“exclusive” jurisdiction*) zur Bewirtschaftung und Nutzung dieser Ressourcen; andere Staaten dürfen diese Ressourcen nur mit Genehmigung des Küstenstaates und nach Maßgabe der von diesem erlassenen Vorschriften nutzen.

c) Der Küstenstaat kann in dieser Zone Rechtsvorschriften zum Zwecke der Erhaltung, Bewirtschaftung und Nutzung der Ressourcen der Zone, zum Zwecke des Schutzes der marinen Umwelt und zum Zwecke der Kontrolle der wissenschaftlichen Meeresforschung erlassen.

d) Die anderen Staaten genießen in dieser Zone weiterhin die Freiheit der Schifffahrt, des Überflugs, des Kabel- und Rohrlegens, soweit sich nicht aus der Ausübung der vorgenannten Rechte und Kompetenzen des Küstenstaates Einschränkungen ergeben.

Im Verlauf der Diskussionen im Sea-Bed Committee schlossen sich außer zahlreichen afrikanischen Staaten auch einflußreiche asiatische Staaten, wie z. B. China, Indien, Iran, Indonesien, Pakistan, die Philippinen und Sri Lanka dem Wirtschaftszonenkonzept an. Die lateinamerikanischen Staaten unterstützten ebenfalls das ihren Vorstellungen weitgehend entsprechende Wirtschaftszonenkonzept; einige von ihnen, wie z. B. Ecuador, Panama, Peru, vertraten weiterhin das von ihnen praktizierte Konzept einer 200 sm-Territorialgewässerzone, in der allerdings ebenfalls wie in der Wirtschaftszone das Durchfahrts- und Überflugrecht für Schiffe und Luftfahrzeuge anderer Staaten unter Vorbehalt der sich aus der Ausübung der Rechte und Kompetenzen des Küstenstaates ergebenden Einschränkungen weiterhin gewährt werden soll⁹³). Der Ministerrat der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) legte in seiner Deklaration über Fragen des Seerechts vom 24. Mai 1973⁹⁴) die afrikanischen Staaten auf das Wirtschaftszonenkonzept fest⁹⁵); die Besonderheit dieser Deklaration bestand

⁹³) UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 27; Art. 4 dieses Vorschlags lautete: “ (1) In the sea under the sovereignty and jurisdiction of the coastal State, vessels of any flag may sail freely, without restrictions other than those imposed by the duties of peaceful co-existence and compliance with the provisions laid down by the coastal State as regards prospecting, exploration, conservation and exploitation of resources, the preservation of the marine environment, scientific research, the emplacement of installations and safeguards for navigation and shipping.

(2) In so far as they are relevant, the provisions of the preceding paragraph shall also apply to aircraft”.

⁹⁴) Abgedruckt in: UN Doc. A/AC. 138/89 – Report of the United Nations Committee on the Peaceful Uses of the Seabed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction – UN Doc. A/9021 (1973) – Bd. II, S. 4–8.

⁹⁵) Teil C, Ziff. 6–10 der Deklaration.

darin, daß sie den zahlreichen Binnenstaaten und sonstigen Staaten des afrikanischen Kontinents, die wegen ihrer besonderen geographischen Situation aus dem Wirtschaftszonenkonzept keinen Nutzen ziehen können, zum Ausgleich eine gleichberechtigte Teilhabe an der Ausbeutung der lebenden Ressourcen der Wirtschaftszonen ihrer Nachbarstaaten »auf der Basis der afrikanischen Solidarität« in Aussicht stellte, um die Zustimmung dieser »benachteiligten« Staaten zu der Deklaration zu erhalten⁹⁶⁾.

Das Wirtschaftszonenkonzept vermochte sich trotz der wachsenden Zahl seiner Anhänger im Sea-Bed Committee noch nicht durchzusetzen:

Gegner des Wirtschaftszonenkonzepts waren alle diejenigen Staaten, die die Bewegungsfreiheit ihrer See- und Luftstreitkräfte, die Freiheit ihrer Handelsschifffahrt oder ihre Fernfischereiinteressen gefährdet sahen. Sie befürchteten nicht zu Unrecht, daß infolge der Präponderanz der als »soverän« und »exklusiv« qualifizierten küstenstaatlichen Kompetenzen und ihre allmähliche Ausweitung durch die küstenstaatliche Praxis (*creeping jurisdiction*) die Wirtschaftszone schließlich weitgehend den Charakter einer Territorialgewässerzone annehmen könnte.

Gegner des Wirtschaftszonenkonzepts waren ferner diejenigen Staaten, die infolge ihrer geographischen Binnen- oder Randlage keine oder nur eine flächenmäßig unbedeutende Wirtschaftszone haben können. Diese Staaten, zu denen sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer gehörten, formierten sich in Reaktion auf den von den Anhängern des Wirtschaftszonenkonzepts erhobenen Anspruch auf »exklusive« Verfügungsgewalt über die bisher frei zugänglichen Ressourcen der 200 sm-Zone zur Gruppe der "Land-locked and Geographically Disadvantaged States"⁹⁷⁾. Diese Staatengruppe wandte sich vor allem gegen den Exklusivcharakter der Wirtschaftszone; sie bestritt nicht zu Unrecht die Legitimität des küstenstaatlichen Anspruchs auf exklusive Nutzung der Ressourcen dieser Zone und verlangte völkerrechtliche Garantien für eine Teilhabe an diesen Ressourcen oder mindestens eine Regionalisierung des Wirtschaftszonenkonzepts.

⁹⁶⁾ Teil C, Ziff. 9 der Deklaration: "... the African countries recognize, in order that the resources of the region may benefit all peoples therein, that the land-locked and other disadvantaged countries are entitled to share in the exploitation of living resources of neighbouring economic zones on equal basis as nationals of coastal States on basis of African solidarity and under such regional or bilateral agreements as may be worked out".

⁹⁷⁾ Zur Entstehung dieser Gruppe und ihrer Politik auf der Seerechtskonferenz siehe Hafner, unten S. 568 ff.

Die Situation änderte sich grundlegend, als zu Beginn der Sachdebatte auf der Konferenz die Sowjetunion⁹⁸⁾ und nach ihr auch die Vereinigten Staaten von Amerika⁹⁹⁾ ihre prinzipielle Bereitschaft erklärten, der Institution einer 200 sm-Wirtschaftszone zuzustimmen, sofern ihr internes rechtliches Régime eine akzeptable Ausgestaltung erfahren und über die anderen auf der Konferenz zur Verhandlung anstehenden zentralen Fragen ein Konsens erzielt werden würde. Beide Großmächte hoben dabei ausdrücklich hervor, daß hierzu vor allem die Regelung der freien Durchfahrt durch die Meerengen gehöre. Die Konzessionsbereitschaft der beiden Großmächte in der Frage der Wirtschaftszone auf Kosten ihrer Fernfischereiinteressen war politisch motiviert: Sie sollte ein günstiges Konferenzklima für eine Regelung der Meerengenfrage im Sinne ihrer militärisch-strategischen Bedürfnisse schaffen, weil beide Großmächte der freien Durchfahrt bzw. dem freien Überflug durch die Meerengen zur Sicherung der globalen Bewegungsfreiheit ihrer See- und Luftstreitkräfte offensichtlich höchste Priorität im Rahmen ihrer Konferenzziele einräumten. Ob dieser Schritt der beiden Großmächte konferenztaktisch richtig kalkuliert war, ist Ansichtssache; jedenfalls war nicht zu verkennen, daß diese Änderung der Haltung der beiden Großmächte, der sich andere wichtige Schifffahrtsstaaten (z. B. Australien, Griechenland, Kanada, Neuseeland, Norwegen) anschlossen, die Verfechter eines extremen Wirtschaftszonekonzepts in eine günstigere Verhandlungsposition versetzt hat.

Die beiden Großmächte suchten allerdings in ihren Vorschlägen zum rechtlichen Régime der Wirtschaftszone, die sie auf der 2. Session der Konferenz in Caracas vorlegten¹⁰⁰⁾, die Präponderanz der küstenstaatlichen Kompetenzen in der Wirtschaftszone zu beseitigen und einer ausdehnenden Auslegung dieser Kompetenzen zu Lasten der Hohe See-Freiheiten vorzubeugen; vor allem ging es ihnen darum, den Rechtscharakter der Wirtschaftszone weiterhin als Teil der Hohen See aufrechtzuerhalten. Dies sollte dadurch geschehen, daß dem Küstenstaat nur bestimmte, in der Konvention eindeutig abgegrenzte Rechte und Befugnisse in Bezug auf die

⁹⁸⁾ Erklärung des sowjetischen Delegierten (Kolosovsky) in der Generaldebatte auf der 22. Plenarsitzung am 28. 6. 1974 (Third United Nations Conference on the Law of the Sea, OR Bd. I, S. 69).

⁹⁹⁾ Erklärung des amerikanischen Delegierten (Stevenson) in der Generaldebatte auf der 38. Plenarsitzung am 11. 7. 1974 (*ibid.*, S. 161).

¹⁰⁰⁾ UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 38 (UdSSR, Polen, DDR, Ukraine, Weißrussland: Draft Articles on the Economic Zone); UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 47 (USA: Draft Articles for a Chapter on the Economic Zone and the Continental Shelf). Beide Dokumente sind abgedruckt in: United Nations Conference on the Law of the Sea, OR Bd. III, S. 214, 222.

Ressourcen der Wirtschaftszone eingeräumt werden und im übrigen die Geltung der Freiheiten der Hohen See unberührt bleiben sollte, so daß statt einer ausdehnenden eher eine einschränkende Interpretation der küstenstaatlichen Rechte und Befugnisse geboten sein würde. Der Küstenstaat sollte zwar das Recht des ersten Zugriffs auf die Fischereiressourcen der Zone haben und sollte auch berechtigt sein, die höchstzulässigen Fangmengen für die einzelnen Fischarten festzulegen; soweit jedoch seine Fischereikapazität nicht ausreichen würde, um die zulässige Fangmenge zu fischen, sollte er verpflichtet sein, anderen Staaten Zugang zu seiner Wirtschaftszone zu gewähren, wobei in erster Linie die Staaten, deren Fischereifahrzeuge bisher schon gewöhnlich in den Gewässern seiner Wirtschaftszone gefischt haben, und in zweiter Linie die Binnenstaaten und sonstigen geographisch benachteiligten Staaten vor allen anderen Staaten Priorität genießen sollten. Die Großmächte haben sich jedoch mit diesen Vorschlägen, die sowohl für die Fernfischereistaaten als auch für die geographisch benachteiligten Staaten annehmbar gewesen wären, infolge der bereits erwähnten Verhandlungssituation auf der Konferenz nicht durchsetzen können.

Die Haltung der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zum Wirtschaftszonenkonzept war zunächst von ihrer unterschiedlichen Interessenlage bestimmt: Soweit die Fernfischerei- und Schifffahrtsinteressen überwogen (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Niederlande), waren sie an dem Schutz ihrer Fischereirechte in fremden Wirtschaftszone interessiert und unterstützten insoweit anfänglich die Haltung der Gruppe der "Land-locked and Geographically Disadvantaged States". Als im weiteren Konferenzverlauf Island, Kanada, Norwegen und die Vereinigten Staaten einseitig exklusive 200 sm-Fischereizonen proklamierten, sahen sich die EWG-Staaten zur Verteidigung ihrer Fischereinteressen im Nordatlantikraum gezwungen, ihrerseits mit Wirkung vom 1. Januar 1977 mit der Proklamation von 200 sm-Fischereizonen vor ihren Atlantik- und Nordseeküsten zu antworten.

3.3.2. Der rechtliche Status der Wirtschaftszone

Die Verhandlungen über das rechtliche Régime der Wirtschaftszone offenbarten von Beginn an einen fundamentalen Gegensatz der Auffassungen: Die Großmächte, die Schifffahrtsnationen und die Gruppe der "Land-locked and Geographically Disadvantaged States" vertraten die Auffassung, daß die Wirtschaftszone weiterhin als Teil der Hohen See betrachtet werden müsse, in der dem Küstenstaat bestimmte Jurisdiktions- und Nutzungsrechte in Bezug auf die Ressourcen dieser Zone eingeräumt wer-

den; die extremen Vertreter des Wirtschaftszonenkonzepts vertraten demgegenüber die Auffassung, daß die Wirtschaftszone primär ein dem Küstenstaat zugeordneter Hoheitsbereich sei, in dem der Küstenstaat umfassende Jurisdiktions- und Verfügungsrechte in Bezug auf alle in der Wirtschaftszone ausgeübten Meeresnutzungen habe und anderen Staaten nur noch Schiffsfahrts-, Überflug-, Unterseekabel- und Rohrlegungsrechte in dem Umfang verbleiben, als sie nicht mit den Rechten des Küstenstaates in Konflikt geraten. Dieser fundamentale Gegensatz der Auffassungen, ob die Wirtschaftszone ihrer Rechtsnatur nach primär der Hohen See oder primär dem Hoheitsbereich des Küstenstaates zuzurechnen ist, hat weitreichende Konsequenzen für die Interpretation der Rechte des Küstenstaates einerseits und der Rechte der anderen Staaten andererseits, und zwar nicht nur für die Definition und Abgrenzung der beiderseitigen Nutzungsrechte, sondern vor allem auch für die Rangordnung zwischen den beiderseitigen Nutzungsrechten, falls sie miteinander in Konflikt geraten; darüber hinaus bestimmt sich danach auch die Zuordnung der sog. Residualrechte, d. h. der ungenannten oder sich erst in Zukunft entwickelnden neuen Meeresnutzungen.

In der ersten Phase der Verhandlungen über die Formulierung der Artikel zum Rechtsstatus der Wirtschaftszone vermochte sich zunächst die Auffassung der Verfechter des Wirtschaftszonenkonzepts weitgehend durchzusetzen, und zwar nicht nur auf Grund der bereits erwähnten günstigen Verhandlungsposition dieser Staatengruppe, sondern auch wegen des Übergewichts der Küstenstaaten in der mit dieser Frage befaßten, von dem norwegischen Minister Evenson geleiteten Verhandlungsgruppe. Die Art. 45–49 ISNT II (1975) und die im wesentlichen gleichlautenden Art. 44–49 RSNT II (1976), deren Bestimmungen hier nicht im Detail dargestellt werden können, gaben in ihren Formulierungen in Verbindung mit dem Definitionsartikel über den Begriff der Hohen See (Art. 73 ISNT II bzw. Art. 75 RSNT II)¹⁰¹⁾ klar zu verstehen, daß die Wirtschaftszone kein Teil der Hohen See mehr sein sollte und die Nutzungsrechte anderer Staaten in der Wirtschaftszone sich auf die in Art. 47 Abs. 1 ISNT II bzw. Art. 46 Abs. 1 RSNT¹⁰²⁾ abschließend aufgezählten Freiheiten und Rechts ("free-

¹⁰¹⁾ Art. 73 ISNT II bzw. Art. 75 RSNT II lautete: "The term 'high seas' as used in the present Convention means all parts of the sea that are not included in the exclusive economic zone, in the territorial sea or in the internal waters of a State, or in the archipelagic waters of an archipelagic State".

¹⁰²⁾ Art. 47 Abs. 1 ISNT II bzw. Art. 46 Abs. 1 RSNT lautete: "In the exclusive economic zone, all States, whether coastal or land-locked, enjoy, subject to the relevant provisions of the present Convention, the freedoms of navigation and overflight

doms of navigation and overflight and of the laying of submarine cables and pipelines and other internationally lawful uses of the sea related to navigation and communication") beschränken sollten, so daß letztere als Ausnahmerechte aufgefaßt und entsprechend eng interpretiert werden konnten. Lediglich hinsichtlich der sog. Residualrechte war auf Insistieren der Großmächte eine Kompromißformel eingefügt worden (Art. 47 Abs. 3 ISNT II bzw. Art. 47 RSNT II)¹⁰³), wonach die Zuordnung der ungenannten oder zukünftigen Nutzungen des Meeres zum Rechtsbereich des Küstenstaates oder zum Rechtsbereich anderer Staaten im Streitfälle nach Maßgabe einer gerechten Abwägung der Interessen der beteiligten Parteien und der internationalen Gemeinschaft entschieden werden sollte. Für die Großmächte war die Formulierung des Art. 47 Abs. 1 ISNT II bzw. Art. 46 Abs. 1 RSNT II vor allem auch deswegen unannehmbar, weil die Verknüpfung der Schifffahrts- und Überflugfreiheit und der sonstigen völkerrechtlich zulässigen Meeresnutzungen mit der Qualifikation "related to navigation and communication" es zweifelhaft erscheinen lassen konnte, ob militärische Flotten- und Luftwaffenoperationen, die über die bloße Durchfahrt oder über den bloßen Überflug hinausgehen, noch von Art. 47 Abs. 1 ISNT II bzw. Art. 46 Abs. 1 RSNT II gedeckt sein würden.

Die Küstenstaatsrechte hingegen wurden — insoweit über den ursprünglichen Zweck der Wirtschaftszone hinaus — wesentlich erweitert. Der in Art. 45 ISNT II bzw. Art. 44 RSNT II enthaltene generalklauselartig formulierte Kompetenzkatalog sah folgendes vor: Der Küstenstaat sollte neben den »souveränen« Rechten zur Bewirtschaftung und Nutzung der Ressourcen der Wirtschaftszone auch das ausschließliche Kontroll- und Nutzungsrecht über alle sonstigen ökonomischen Nutzungen der Zone erhalten; er sollte über die ökonomische Nutzung hinaus auch das ausschließliche Recht und die Kontrolle über die Errichtung und die Nutzung von künstlichen Inseln und sonstigen Installationen, die ausschließliche Kontrolle über die Meeresforschung und die Jurisdiktionskompetenz für

and of the laying of submarine cables and pipelines and other internationally lawful uses of the sea related to navigation and communication".

¹⁰³) Dieser Artikel, dessen Formulierung unverändert in den Art. 59 ICNT (1977) übernommen worden ist, lautet wie folgt: "In cases where the present Convention does not attribute rights or jurisdiction to the coastal State or to other States within the exclusive economic zone, and a conflict arises between the interests of the coastal State and any other State or States, the conflict should be resolved on the basis of equity and in the light of all the relevant circumstances, taking into account the respective importance of the interests involved to the parties as well as to the international community as a whole".

Maßnahmen zum Schutz der marinen Umwelt erhalten. Den Seemächten gelang es damals lediglich, militärische Installationen von dem Jurisdiktions- und Kontrollrecht des Küstenstaates über die künstlichen Inseln und Installationen auszunehmen¹⁰⁴). Diese Sonderregelung für die militärischen Installationen ist nicht ohne Widerspruch geblieben und hat im Zusammenhang mit den regelmäßig wiederholten Anträgen einzelner Staaten, militärische Aktivitäten in der Wirtschaftszone von der Genehmigung des Küstenstaates abhängig zu machen, immer wieder Anlaß zur Diskussion gegeben, ohne daß jedoch derartige Anträge eine Konferenzmehrheit gefunden haben.

Erst auf der 6. Session der Konferenz in New York 1977 ist es nach harten Verhandlungen gelungen, wieder ein Gleichgewicht zwischen den Rechten des Küstenstaates und den Rechten anderer Staaten in der Wirtschaftszone herzustellen und entsprechende Formulierungen in den Verhandlungstext aufzunehmen. Die in einer speziellen Verhandlungsgruppe unter dem Vorsitz des mexikanischen Chefdelegierten Castañeda erarbeiteten Kompromißtexte sind jetzt in den Art. 55, 56, 58, 86 und 89 ICNT enthalten, die wegen ihrer Bedeutung für die Erzielung einer konsensfähigen Lösung nachstehend kurz analysiert werden:

a) Art. 55 definiert die Wirtschaftszone als ein Meeresgebiet, das einem »speziellen Régime« unterworfen ist und in dem Rechts- und Jurisdiktionsbefugnisse des Küstenstaates einerseits und Freiheiten und Rechte anderer Staaten andererseits nach Maßgabe der nachfolgenden Artikel nebeneinander bestehen¹⁰⁵). Damit wird die Gleichordnung der Kompetenzen des Küstenstaates einerseits und der Freiheiten und Rechte der anderen Staaten andererseits statuiert, was im Konfliktsfalle für die Interpretation der bei-

¹⁰⁴) Nach Art. 48 im Abs. 1 ISNT II (insoweit gleichlautend übernommen in Art. 48 RSNT II und Art. 60 ICNT) gilt das ausschließliche Recht des Küstenstaates, Bau und Betrieb von künstlichen Inseln und Installationen zu genehmigen und ihren Betrieb zu kontrollieren, im vollen Umfang nur für künstliche Inseln (Art. 60 Abs. 1 a ICNT). Für sonstige Installationen und Bauten gilt dies nur dann, wenn diese den wirtschaftlichen Zwecken der Wirtschaftszone dienen (Art. 60 Abs. 1 b: "Installations and structures for the purposes provided for in Art. 44 and other economic purposes"). Damit sind militärische Installationen, da sie nicht wirtschaftlichen Zwecken dienen, *implicit* von dem ausschließlichen Kontroll- und Autorisationsrecht des Küstenstaates ausgenommen, es sei denn, daß sie unter die dritte Alternative fallen ("Installations and structures which may interfere with the rights of the coastal State in the zone").

¹⁰⁵) Art. 55 ICNT lautet: "The exclusive economic zone is an area beyond and adjacent to the territorial sea, subject to the specific legal régime established in this Part, under which the rights and jurisdictions of the coastal State and the rights and freedoms of other States are governed by the relevant provisions of the present Convention".

derseitigen Rechte und Pflichten von ausschlaggebender Bedeutung sein kann.

b) Art. 55 ICNT ist in Zusammenhang mit Art. 86 ICNT¹⁰⁶⁾ zu sehen. Dieser neu formulierte Eingangsartikel zum Teil VII ICNT (High Seas) enthält im Gegensatz zu dem früheren Eingangsartikel (Art. 73 ISNT II bzw. Art. 75 RSNT II)¹⁰⁷⁾ keine authentische Definition der Hohen See mehr, sondern umschreibt lediglich das Meeresgebiet, auf das die Artikel des Teil VII ICNT anzuwenden sind. Damit läßt der Text bewußt offen, ob die Wirtschaftszone nach wie vor als ein Teil der Hohen See, das einem »speziellen Régime« unterliegt, oder als ein Meeresteil *sui generis* zu qualifizieren ist. Diese Streitfrage, die bisher die Verhandlungen belastet hatte, wird damit ausgeklammert, ohne ihre Beantwortung in einer Richtung zu präjudizieren.

c) Art. 56 Abs. 1 ICNT¹⁰⁸⁾ gibt dem Küstenstaat zwar »souveräne Rechte« über sämtliche natürlichen – lebenden und nichtlebenden – Ressourcen und sonstigen ökonomischen Nutzungen der Zone, vermeidet es aber, die weiteren Jurisdiktionsbefugnisse des Küstenstaates in der Zone in Bezug auf die Errichtung und Benutzung künstlicher Inseln und Installationen, die Maßnahmen zum Schutz der marinen Umwelt und die Kontrolle der Meeresforschung als »exklusiv« zu qualifizieren, sondern verweist insoweit auf die speziellen Artikel in anderen Teilen der Konvention. Damit wird klargestellt, daß Art. 56 Abs. 1 in Bezug auf diese Jurisdiktionsbefugnisse keine selbständige Kompetenzgrundlage für Eingriffsbefugnisse des Küstenstaates ist.

¹⁰⁶⁾ Art. 86 ICNT lautet: "The provisions of this Part apply to all parts of the sea that are not included in the exclusive economic zone, in the territorial sea or in the internal waters of a State, or in the archipelagic waters of an archipelagic State. This article does not entail any abridgement of the freedoms enjoyed by all States in the exclusive economic zone in accordance with article 58".

¹⁰⁷⁾ Text siehe oben Anm. 101.

¹⁰⁸⁾ Art. 56 Abs. 1 lautet: "In the exclusive economic zone, the coastal State has:
(a) sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the sea-bed and subsoil and the superjacent waters, and with regard to other activities for the economic exploitation and exploration of the zone, such as the production of energy from the water, currents and winds;

(b) jurisdiction as provided for in the relevant provisions of the present Convention with regard to:

(i) the establishment and use of artificial islands, installations and structures;
(ii) marine scientific research;
(iii) the preservation of the marine environment;
(c) other rights and duties provided for in the present Convention".

d) In Art. 58 Abs. 1 ICNT¹⁰⁹⁾ werden die den anderen Staaten in der Wirtschaftszone verbleibenden »Freiheiten« (“freedom of navigation and overflight and of the laying of submarine cables and pipelines”) durch die Verweisung auf Art. 87 im Teil VII (Hohe See) als Hohe See-Freiheiten qualifiziert. Diese »Freiheiten« gelten daher in der Wirtschaftszone mit der gleichen Qualität und in dem gleichen Umfang, wie sie auf der Hohen See ausgeübt werden können. Damit wird einerseits ihre Ausübung in dem bisherigen traditionellen Umfang gewährleistet, andererseits aber auch nicht im gegenwärtigen Zustande festgeschrieben. Der Inhalt der in der Wirtschaftszone ausübenden Freiheiten paßt sich vielmehr laufend der Entwicklung des rechtlichen Inhalts dieser Freiheiten im Bereich der Hohen See an. Damit dürften alle militärischen Operationen zu Wasser und in der Luft, wie sie bisher auf der Hohen See üblicherweise durchgeführt wurden, weiterhin auch in der Wirtschaftszone zulässig bleiben. Um jeden Zweifel hieran auszuräumen, bleiben nach Art. 58 Abs. 1 ICNT zusätzlich alle sonstigen völkerrechtlich zulässigen Meeresnutzungen in der Wirtschaftszone ausübbar, die mit den oben genannten »Freiheiten« zusammenhängen wie z. B. solche, die als “associated with the operation of ships, aircraft and submarine cables and pipelines” betrachtet werden können. Damit dürften die Interessen der Seemächte an der Erhaltung der Bewegungs- und Operationsfreiheit ihrer See- und Luftstreitkräfte in den Wirtschaftszonen hinreichend abgedeckt sein.

e) Art. 58 Abs. 2 ICNT¹¹⁰⁾ erklärt die Art. 88–115 des Teils VII ICNT, der das Régime der Hohen See betrifft, in der Wirtschaftszone für anwendbar, soweit dem nicht die speziellen Artikel des Teils V (Wirtschaftszone) ICNT entgegenstehen. Damit wird in der Wirtschaftszone auch Art. 89 ICNT¹¹¹⁾ anwendbar gemacht, wonach kein Staat berechtigt ist, einen Teil der Hohen See seiner Souveränität zu unterwerfen. Damit soll der Gefahr einer *creeping jurisdiction* und allmählichen Umwandlung der Wirtschafts-

¹⁰⁹⁾ Art. 58 Abs. 1 ICNT lautet: “In the exclusive economic zone, all States, whether coastal or land-locked, enjoy, subject to the relevant provisions of the present Convention, the freedoms referred to in article 87 of navigation and overflight and of the laying of submarine cables and pipelines, and other internationally lawful uses of the sea related to these freedoms such as those associated with the operation of ships, aircraft and submarine cables and pipelines, and compatible with the other provisions of the present Convention”.

¹¹⁰⁾ Art. 58 Abs. 2 ICNT lautet: “Articles 88 to 115 and other pertinent rules of international law apply to the exclusive economic zone in so far as they are not incompatible with this Part”.

¹¹¹⁾ Art. 89 ICNT lautet: “No State may validly purport to subject any part of the high seas to its sovereignty”.

zone in eine territorialgewässergleiche Hoheitszone vorgebeugt werden. Im übrigen wird der bereits oben erwähnte Artikel über die Zuordnung der sog. Residualrechte¹¹²⁾, der unverändert in den Art. 59 ICNT übernommen worden ist, im Lichte der schärferen Abgrenzung der Rechte des Küstenstaates und der Rechte anderer Staaten in der Wirtschaftszone eindeutiger interpretiert werden können.

f) Art. 56 Abs. 2¹¹³⁾ und Art. 58 Abs. 3 ICNT¹¹⁴⁾ wiederholen den bereits in Art. 2 der Genfer Konvention über die Hohe See von 1958 enthaltenen, vom IGH als allgemeines Völkerrecht bezeichneten Grundsatz, daß die Rechte des Küstenstaates und die Rechte anderer Staaten in der Wirtschaftszone mit der gebotenen Rücksichtnahme aufeinander ausgeübt werden müssen, ohne daß den Rechten des Küstenstaates oder den Rechten anderer Staaten *a priori* ein Vorrang zukommt. Der konkrete Konfliktfall muß daher auf Grund der Umstände des Falles nach dem Gewicht der beteiligten Interessen entschieden werden. Derartige Konfliktfälle unterliegen nach Art. 286, 287, 296 Abs. 2 ICNT der obligatorischen gerichtlichen Streitregelung.

Mit der Neuformulierung dieser, die Wirtschaftszone betreffenden Artikel des ICNT ist auf der Konferenz ein allseits annehmbarer Kompromiß in der Frage des Rechtsstatus der Wirtschaftszone erreicht worden, der ein wesentliches Element für den Konsens über eine neue Seerechtskonvention sein könnte.

3.3.3. Der Zugang anderer Staaten, insbesondere der Binnen- und geographisch benachteiligten Staaten, zu den Fischressourcen der Wirtschaftszone

Der Anspruch auf Teilhabe anderer Staaten an den Ressourcen der Wirtschaftszone kann sich praktisch nur auf die Fischereiresourcen beziehen. Das Wirtschaftszonenrégime umfaßt zwar nach seiner Definition sämt-

¹¹²⁾ Text siehe oben Anm. 103.

¹¹³⁾ Art. 56 Abs. 2 ICNT lautet: "In exercising its rights and performing its duties under the present Convention in the exclusive economic zone, the coastal State shall have due regard to the rights and duties of other States and shall act in a manner compatible with the provisions of the present Convention".

¹¹⁴⁾ Art. 58 Abs. 3 lautet: "In exercising their rights and performing their duties under the present Convention in the exclusive economic zone, States shall have due regard to the rights and duties of the coastal State and shall comply with the laws and regulations established by the coastal State in accordance with the provisions of this Convention and other rules of international law in so far as they are not incompatible with this Part".

liche natürlichen — lebenden und nichtlebenden — Ressourcen der Zone, einschließlich der Ressourcen des Meeresbodens und des Meeresuntergrundes¹¹⁵); es findet jedoch auf diese Ressourcen keine Anwendung, soweit diese dem Festlandsockelrégime unterliegen¹¹⁶). Der Vorschlag, das Festlandsockelrégime in dem Wirtschaftszonenrégime aufgehen zu lassen, hat sich nicht durchgesetzt. Der Widerstand der Küstenstaaten gegen diesen Vorschlag hatte seinen Grund darin, daß das Festlandsockelrégime dem Küstenstaat schon nach bisher geltendem Recht die uneingeschränkte Verfügungsgewalt und das exklusive Nutzungsrecht in Bezug auf die Ressourcen des Festlandsockels einräumte und außerdem dem Küstenstaat die rechtliche Grundlage für einen Anspruch auf den geologischen Festlandsockel jenseits der 200 sm-Grenze der Wirtschaftszone bot. Die Sonderregelung des Festlandsockelrégimes, die im gegenwärtigen Verhandlungstext in Teil VI ICNT enthalten ist, hat demnach zur Folge, daß die dem Festlandsockelrégime unterliegenden Ressourcen nicht Gegenstand eines Teilhabeanspruchs anderer Staaten an den Ressourcen der Wirtschaftszone sein können. Forderungen der Binnen- und geographisch benachteiligten Staaten, auch an der Nutzung der dem Festlandsockelrégime unterliegenden mineralischen Ressourcen beteiligt zu werden, sind auf der Konferenz von den Küstenstaaten unter Hinweis auf die bereits bestehende Rechtslage mit Erfolg zurückgewiesen worden.

Die Frage, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang andere Staaten, darunter insbesondere Binnenstaaten und sonstige geographisch benachteiligte Staaten Zugang zu den Fischereiresourcen der Wirtschaftszone erhalten bzw. ihre bisherige Fischereitätigkeit fortsetzen können, ist nach wie vor kontrovers. Die gegenwärtig in den Art. 60, 61, 69, 70 ICNT enthaltene Regelung ist noch nicht konsensfähig und wird insbesondere von der Gruppe der "Land-locked and Geographically Disadvantaged States" entschieden als ungenügend abgelehnt: Danach hat der Küstenstaat die alleinige Kompetenz, die höchstzulässige Fangmenge für jede Fischart¹¹⁷) und den Umfang der Kapazität seiner Fischereiflotte zur Ausschöpfung dieser Gesamtfangmenge¹¹⁸) festzulegen. Nur soweit ein

¹¹⁵) Art. 56 Abs. 3 ICNT (Text oben Anm. 108).

¹¹⁶) Art. 56 Abs. 3 ICNT; nach Art. 77 Abs. 4 ICNT unterliegen dem Festlandsockelrégime folgende Ressourcen: ". . . the mineral and other non-living resources of the sea-bed and subsoil together with living organisms belonging to sedentary species, that is to say, organisms which, at the harvestable stage, either are immobile on or under the sea-bed or are unable to move except in constant physical contact with the sea-bed or the subsoil".

¹¹⁷) Art. 61 Abs. 1 ICNT.

¹¹⁸) Art. 62 Abs. 2 Satz 1 ICNT.

Überschuß verbleibt (der sog. *surplus*) ist er verpflichtet, anderen Staaten Zugang zur Befischung seiner Wirtschaftszone im Rahmen der verfügbaren Überschussmenge zu geben¹¹⁹⁾, wobei er Vorschriften über das Zulassungsverfahren und die Fangmethoden erlassen sowie Gebühren für die Zulassung erheben kann¹²⁰⁾. Für die Entscheidung über die Zulassung anderer Staaten zum Überschuß stellt Art. 62 Abs. 3 ICNT¹²¹⁾ einige – lediglich beispielhaft und nicht abschließend gemeinte – Kriterien auf, nach denen der Küstenstaat die Auswahl treffen kann: Zuallererst darf er bei der Auswahl nach seinen nationalen Interessen, insbesondere den Interessen seiner Wirtschaft entscheiden. Er soll ferner bei seiner Entscheidung berücksichtigen, ob der betreffende Staat bereits in den Fischgründen der Wirtschaftszone gefischt hat und die Unterbindung der weiteren Ausübung dieser Fischereitätigkeit zu wirtschaftsstrukturellen Schwierigkeiten in diesem anderen Staate führen würde. Ein weiterer Gesichtspunkt für die Auswahl, aber ohne Vorrang vor den anderen, soll es sein, Binnenstaaten oder sonstigen geographisch benachteiligten Staaten der Region Zugang zu gewähren. Da die in Art. 62 Abs. 3 ICNT genannten Auswahlkriterien nicht abschließend gemeint sind, der Küstenstaat vielmehr außer den in Art. 62 Abs. 3 ICNT genannten Gesichtspunkten jeden relevanten Faktor berücksichtigen darf, hat der Küstenstaat praktisch weitgehende Ermessensfreiheit in der Auswahl der Staaten, denen er Zugang zu seiner Wirtschaftszone gewähren will. Diese Regelung ist für potente Fernfischereistaaten tragbar, weil sie den beteiligten Staaten weitgehende Freiheit bei der Aushandlung von Fischereiabkommen läßt, in denen die angebotenen wirtschaftlichen Gegenleistungen den Ausschlag geben werden.

Für die Masse der Binnen- und geographisch benachteiligten Staaten hingegen, die keine attraktiven Gegenleistungen für die Gewährung von

¹¹⁹⁾ Art. 62 Abs. 2 Satz 2 ICNT: "Where the coastal State does not have the capacity to harvest the entire allowable catch, it shall, through agreements or other arrangements and pursuant to the terms, conditions and regulations referred to in paragraph 4, give other States access to the surplus of the allowable catch".

¹²⁰⁾ Art. 62 Abs. 4 ICNT.

¹²¹⁾ Art. 62 Abs. 3 ICNT: "In giving access to other States to its exclusive economic zone under this article, the coastal State shall take into account all relevant factors, including, *inter alia*, the significance of the living resources of the area to the economy of the coastal State concerned and its other national interests, the provisions of articles 69 and 70, the requirements of developing countries in the subregion or region in harvesting part of the surplus and the need to minimize economic dislocation in States whose nationals have habitually fished in the zone or which have made substantial efforts in research and identification of stocks".

Zugangsrechten zum Überschuß anbieten können, enthält diese Regelung keinerlei Garantien für den geforderten Zugang zu den Fischereiressourcen der Wirtschaftszonen. Daran ändern auch die für diese Staaten in Art. 69 und 70 ICNT vorgesehenen Sonderregeln nichts: Die Art. 69 Abs. 1 ICNT (Binnenstaaten)¹²²⁾ und 70 Abs. 1 ICNT (andere geographisch benachteiligte Staaten)¹²³⁾ geben diesen Staaten insofern eine bessere Rechtsposition, als sie unter den dort genannten Voraussetzungen ein »Recht« auf Teilhabe an den lebenden Ressourcen der Wirtschaftszonen der benachbarten Staaten bzw. der Staaten ihrer Region haben; Art. 62 Abs. 2 Satz 2 ICNT hingegen enthält nur die allgemeine Pflicht des Küstenstaates, anderen Staaten Zugang zum Überschuß zu geben, so daß zweifelhaft ist, ob daraus ein klagbarer Rechtsanspruch auf Verhandlungen über die Gewährung von Fischereirechten hergeleitet werden kann. Das in Art. 69 und 70 ICNT gewährte »Recht« auf Teilhabe ist aber insofern unvollkommen, als es keinen unmittelbaren Zugang gewährt, sondern nur einen Anspruch auf Verhandlungen, da nach Art. 69 und 70 ICNT die Modalitäten (*terms and conditions*) der Teilnahme an der Nutzung der lebenden Ressourcen der Wirtschaftszone in bilateralen oder regionalen Abkommen festgelegt werden sollen. Vor allem aber stehen die Art. 69 und 70 ICNT ausdrücklich unter dem Vorbehalt der Art. 61 und 62 ICNT¹²⁴⁾; dies bedeutet, daß das Recht auf Teilhabe auf den Überschuß beschränkt bleibt und daß das Ermessen des Küstenstaates bei der Auswahl der Staaten, denen er Zugang gewährt, unberührt bleibt, so daß er nicht rechtsfehlerhaft handeln würde, wenn er aus Gesichtspunkten, die er nach Art. 62 Abs. 3 zulässigerweise berücksichtigen darf, anderen als den in Art. 69 und 70 genannten Staaten Zugangsrechte zu den Fischereiressourcen seiner Wirtschaftszone gewährt.

¹²²⁾ Art. 69 Abs. 1 ICNT lautet: "Land-locked States shall have the right to participate in the exploitation of the living resources of the exclusive economic zones of adjoining coastal States on an equitable basis, taking into account the relevant economic and geographical circumstances of all the States concerned. The terms and conditions of such participation shall be determined by the States concerned through bilateral, subregional or regional agreements. Developed land-locked States shall, however, be entitled to exercise their rights only within the exclusive economic zones of adjoining developed coastal States".

¹²³⁾ Art. 70 Abs. 1 ICNT lautet: "Developing coastal States which are situated in a subregion or region whose geographical peculiarities make such States particularly dependent for the satisfaction of the nutritional needs of their populations upon the exploitation of the living resources in the exclusive economic zones of their neighbouring States and developing coastal States which can claim no exclusive economic zones of their own shall have the right to participate, on an equitable basis, in the exploitation of living resources in the exclusive economic zones of other States in a subregion or region".

¹²⁴⁾ Art. 69 Abs. 2 und 70 Abs. 3 ICNT.

Die Gruppe der "Land-locked and Geographically Disadvantaged States" ist daher der Auffassung, daß diese Zugangsregelung für Staaten ihrer Kategorie völlig ungenügend sei. Die Gruppe fordert, daß eine Teilhabe an den Ressourcen der Wirtschaftszone unter bestimmten Voraussetzungen auch dann gewährt werden müsse, wenn kein Überschuß vorhanden sei, daß die Binnen- und geographisch benachteiligten Staaten bei der Auswahl der Staaten, denen der Küstenstaat Zugang zum Überschuß gewährt, vorrangig berücksichtigt werden müßten und daß die Entscheidungen des Küstenstaates über die Höhe des Überschusses und über die Auswahl der zugelassenen Staaten einer obligatorischen gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein müßten. Über diese Forderungen wird bereits in mehreren Sessionen der Konferenz in einer speziellen Verhandlungsgruppe unter Vorsitz des Delegierten von Fidschi (Nandan) zwischen Vertretern der Gruppe der "Land-locked and Geographically Disadvantaged States" und der "Coastal States Group" verhandelt, ohne daß sich bisher eine für beide Seiten akzeptable Kompromißlösung abgezeichnet hätte. Dieses Problem gehörte wegen der großen Zahl der Staaten, die ihm entscheidende Bedeutung beimessen, zu den zentralen Fragen, die in den weiteren Verhandlungen der Konferenz noch gelöst werden müssen, ehe ein Konsens über eine Konvention in Aussicht steht.

3.4. Das rechtliche Régime für die Nutzung der Bodenschätze des internationalen Meeresbodens

Die Ausgestaltung des internationalen Régimes für die Nutzung der Bodenschätze des tiefen Meeresbodens jenseits der nationalen Festlandsockelgrenzen hat sich infolge der Gegensätzlichkeit der Auffassungen zu einem Haupthindernis auf dem Wege zu einer konsensfähigen Seerechtskonvention entwickelt. Die gegensätzlichen Auffassungen, die sich in den Gegenpositionen der am Meeresbergbau interessierten Staaten auf der einen Seite und der in der Gruppe der »77« zusammengeschlossenen Entwicklungsländer auf der anderen Seite polarisiert haben, haben ihre Ursache vor allem darin, daß das Meeresbodenrégime zu einem Modellfall für ein internationales Rohstoffrégime im Rahmen der Auseinandersetzungen über die künftige Weltwirtschaftsordnung gemacht worden ist. Beide Staatengruppen hegen nicht ohne Grund die Besorgnis, daß die für den internationalen Meeresbodenbergbau vereinbarten institutionellen Lösungen Präzedenzwirkung haben würden und dadurch die verhandlungspolitische Situation der einen oder anderen Seite in den Auseinandersetzungen über die künftige internationale Rohstoffpolitik präjudizieren könnten. Diese Betrachtungsweise hat den Weg zu einer pragmatischen,

den besonderen Gegebenheiten des internationalen Meeresbodenbergbaus angepaßten institutionellen Gestaltung verbaut und die Meinungsverschiedenheiten auf die Ebene einer ideologischen Auseinandersetzung gehoben. Dadurch haben die Verhandlungen über das internationale Meeresbodenrégime eine Dimension angenommen, die über den gegenwärtig und in nächster Zukunft sehr begrenzten Anwendungsbereich dieses Régimes weit hinausgeht. Denn zur Zeit geht es nur um die Gewinnung der sog. Manganknollen, die in großen Mengen auf dem ozeanischen Tiefseeboden lagern, und wegen der hohen Investitionskosten nur um eine begrenzte Zahl von Vorhaben; ob und in welchem Umfang später einmal andere Ressourcen des internationalen Meeresbodens technisch und wirtschaftlich nutzbar gemacht werden können und dann von dem internationalen Meeresbodenrégime erfaßt werden würden, ist bei dem gegenwärtigen Kenntnisstand noch völlig offen. Ein erheblicher Teil der im gegenwärtigen Verhandlungstext (Teil XI ICNT) enthaltenen Bestimmungen über das internationale Meeresbodenrégime bezieht sich deshalb auch ausschließlich auf die Gewinnung von Manganknollen und ist nur in diesem sachlichen Zusammenhang zu verstehen.

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hatte mit der Deklaration vom 17. Dezember 1970 über die Prinzipien eines internationalen Régimes über die Ausbeutung des Meeresbodens jenseits der Grenzen der nationalen Jurisdiktion¹²⁵⁾ bereits die tragenden Grundsätze des zu errichtenden institutionellen Systems, wenn auch in sehr allgemein gehaltenen Formulierungen, festgelegt. Die für die institutionelle Ausgestaltung wesentlichen Leitlinien waren folgende:

- a) der internationale Meeresboden samt seinen Ressourcen wird zum »gemeinsamen Erbe der Menschheit« (*common heritage of mankind*) erklärt¹²⁶⁾;
- b) der internationale Meeresboden unterliegt keinem Aneignungsrecht und darf von keinem Staat seiner Souveränität unterstellt werden¹²⁷⁾;
- c) die Nutzung der Ressourcen des internationalen Meeresbodens und andere damit zusammenhängende Aktivitäten sollen einem internationalen Régime unterstellt werden; der internationale Meeresboden soll allen Staaten ohne Diskriminierung in Übereinstimmung mit dem zu er-

¹²⁵⁾ Resolution Nr. 2749 (XXV); die Resolution wurde ohne Gegenstimme bei 14 Stimmenthaltungen angenommen.

¹²⁶⁾ Ziff. 1 der Deklaration.

¹²⁷⁾ Ziff. 2-3 der Deklaration.

richtenden internationalen Régime zur friedlichen Nutzung offenstehen¹²⁸⁾;

d) die Nutzung der Ressourcen des Meeresbodens soll der Menschheit als Ganzes zugutekommen unter besonderer Berücksichtigung der Interessen und Bedürfnisse der Entwicklungsländer¹²⁹⁾;

e) das auf der Basis der Prinzipien der Deklaration für die Nutzung der Ressourcen des Meeresbodens durch einen universellen Vertrag zu errichtende rechtliche Régime soll zu seiner Durchführung zweckentsprechende internationale Institutionen (*appropriate international machinery*) haben¹³⁰⁾;

f) der Rechtsstatus der Gewässer über dem internationalen Meeresboden, d. h. in diesem Falle ihr Charakter als Gewässer der Hohen See, soll durch das internationale Meeresbodenrégime nicht berührt werden¹³¹⁾.

Die zentrale Frage, an der sich der Gegensatz der Auffassungen bereits in der Vorbereitungsphase der Konferenz im Sea-Bed Committee zeigte, betraf die Voraussetzungen, unter denen die Staaten oder ihre Unternehmen zur Aufsuchung und Gewinnung der Bodenschätze des internationalen Meeresbodens zugelassen werden können: Während die am Meeresbergbau interessierten Industriestaaten sich für ein Lizenzsystem einsetzten, das den Staaten bzw. ihren Unternehmen zu den im Vertrag festgelegten Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf eine von einer internationalen Meeresbergbaubehörde zu erteilenden Aufsuchungs- und Gewinnungslizenz geben würde, vertraten die Staaten der Gruppe der »77« demgegenüber die Auffassung, daß die zu errichtende internationale Meeresbergbaubehörde das alleinige und ausschließliche Recht zur Aufsuchung und Gewinnung der Bodenschätze des Meeresbodens haben müsse und die Staaten bzw. ihre Unternehmen nur durch *service-contracts* an der Aufsuchung und Gewinnung dieser Bodenschätze beteiligt werden könnten. In der Gruppe der »77« wurde damals und auch heute noch der Standpunkt vertreten, aus dem Rechtscharakter des internationalen Meeresbodens und seiner Bodenschätze als »gemeinsames Erbe der Menschheit« folge, daß die Aufsuchung und Gewinnung dieser Bodenschätze nur durch eine internationale Behörde oder durch ein von ihr kontrolliertes internationales

¹²⁸⁾ Ziff. 4–5 der Deklaration; diese lauten: "4. All activities regarding the exploration and exploitation of the resources of the area and other related activities shall be governed by the international régime to be established.

5. The area shall be open to use exclusively for peaceful purposes by all States, whether coastal or land-locked, without discrimination, in accordance with the international régime to be established".

¹²⁹⁾ Ziff. 7 der Deklaration.

¹³⁰⁾ Ziff. 9 der Deklaration.

¹³¹⁾ Ziff. 13 a der Deklaration.

Unternehmen erfolgen dürfe und die unmittelbare Zulassung staatlicher oder privater Unternehmen allenfalls als Übergangslösung hingenommen werden könne. Daß diese Interpretation der Deklaration vom 17. Dezember 1970 nicht schlüssig ist, ergibt sich bereits aus der oben erwähnten Leitlinie der Deklaration, worin ausdrücklich die Zulassung aller Staaten ohne Diskriminierung zur Nutzung des internationalen Meeresbodens vorgesehen ist. Diese Leitlinie ist in den Verhandlungen auf der Konferenz immer mehr in Vergessenheit geraten; bei richtiger Interpretation der Deklaration muß vielmehr davon ausgegangen werden, daß sie das auf der Konferenz zwischen den Staaten vertraglich zu vereinbarende institutionelle Régime nach keiner Richtung präjudizieren wollte, daß aber jedenfalls den Staaten ein garantierter Zugang zur Aufsuchung und Gewinnung dieser Bodenschätze gewährt werden muß. In den Verhandlungen auf der Konferenz gelang es schließlich, die gegensätzlichen Auffassungen in der Weise zu überbrücken, daß ein sog. Parallelsystem in Aussicht genommen wurde, wonach sowohl ein unter der Kontrolle der internationalen Meeresbergbaubehörde ("International Sea-Bed Authority") arbeitendes internationales Unternehmen ("Enterprise") als auch die Staaten bzw. ihre Unternehmen zur Aufsuchung und Gewinnung der Bodenschätze des internationalen Meeresbodens zugelassen werden. Die Formulierung des Grundsatzartikels, das dieses Parallelsystem festlegt, ist nach wie vor umstritten: Die gegenwärtig in dem Art. 151 ICNT enthaltenen Formulierungen sind für die am Meeresbergbau interessierten Staaten unannehmbar, weil sie den Zugang für die Staaten bzw. ihre Unternehmen als Auftragsverhältnis ("on behalf of the authority") qualifizieren, was die Interpretation der übrigen Bestimmungen des Zugangssystems zum Nachteil der Staaten und ihrer Unternehmen beeinflussen kann¹³²). Der Grundsatzstreit über das Zugangssystem wiederholte sich bei der Ausarbeitung der Bedingungen (der sog. *basic conditions*), unter denen den Staaten bzw. ihren Unternehmen ein »Kontrakt« zur Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen auf dem internationalen Meeresgrund gewährt werden soll¹³³):

¹³²) Die hier relevanten Teile des Art. 151 ICNT lauten wie folgt: "1. Activities in the Area shall be carried out by the Authority on behalf of mankind as a whole . . .

2. Activities in the Area shall be carried out on the Authority's behalf as prescribed in paragraph 3 below:

(i) by the Enterprise, and

(ii) in association with the Authority by States Parties or State Entities, or persons natural or juridical which possess the nationality of States Parties or are effectively controlled by them or their nationals, when sponsored by such States, or any group of the foregoing . . .".

¹³³) Diese *basic conditions* sind im Annex II des ICNT enthalten.

Die am Meeresbergbau interessierten Staaten wünschen eine Zulassungsregelung, nach der bei Vorliegen bestimmter objektiver Voraussetzungen (finanzielle und technologische Kapazität des Antragstellers) ein Rechtsanspruch auf Erteilung des Aufsuchungs- und Gewinnungsrechts – das in Form eines Kontraktes geschehen soll – vorgesehen wird; die Staaten der Gruppe der »77« hingegen wünschen, daß die Erteilung des Aufsuchungs- und Gewinnungsrechts im Ermessen der internationalen Meeresbergbaubehörde stehen soll, die beim Abschluß solcher Kontrakte und bei der Auswahl zwischen mehreren Bewerbern nach Maßgabe der im Vertrag vorgesehenen oder von der Generalversammlung der Mitgliedstaaten beschlossenen rohstoffpolitischen Richtlinien entscheiden soll. Die detaillierten Bestimmungen über das Zulassungsverfahren und die Kontrolle über die Aufsuchungs- und Gewinnungstätigkeit der Unternehmen, die im Annex II des ICNT enthalten sind, sind zwar in vielen Punkten unkontrovers, aber gerade in dem entscheidenden Punkt, dem Grad des Ermessens der internationalen Meeresbergbaubehörde bei der Zuteilung von Kontrakten, sind die gegenwärtig im Annex II des ICNT enthaltenen Regelungen für die am Meeresbergbau interessierten Staaten nicht annehmbar, weil sie der internationalen Meeresbergbaubehörde bei der Zuteilung von Kontrakten ein zu weites Ermessen geben. Diese ist zum Beispiel nur zu Verhandlungen über einen Kontrakt, nicht aber zum Abschluß eines Kontraktes verpflichtet¹³⁴); sie ist ferner ermächtigt, den Abschluß des Kontrakts an zusätzliche Bedingungen zu knüpfen (Übereinstimmung des Kontrakts mit der Rohstoffpolitik der Behörde, Übernahme einer Verpflichtung zum Technologietransfer)¹³⁵) oder durch unterschiedliche Gestaltung der vom Kontraktnehmer zu leistenden Abgaben diesen zur Eingehung eines *joint venture* mit dem internationalen Unternehmen zu zwingen¹³⁶).

Von seiten der Gruppe der »77« ist gegen das Parallelsystem vor allem eingewandt worden, daß es einseitig die Staaten und ihre Unternehmen begünstige, weil das internationale Unternehmen (das "Enterprise") weder über die notwendige Technologie noch über die nötigen Finanzmittel verfügen werde, um sich an der Aufsuchung und Gewinnung der Bodenschätze des internationalen Meeresbodens zu beteiligen. Die am Meeresbergbau interessierten Industriestaaten haben deshalb, um diese – sachlich

¹³⁴) Ziff. 5 c–g Annex II ICNT.

¹³⁵) Ziff. 5 d (iii), e, j (iv) Annex II ICNT.

¹³⁶) Ziff. 5 k Annex II ICNT.

nicht unbegründeten — Bedenken gegen die Wirkungsweise des Parallelsystems zu zerstreuen, folgende Zugeständnisse gemacht:

a) Die Staaten bzw. ihre Unternehmen sollen verpflichtet sein, bei der Bewerbung um einen Kontrakt zwei gleichwertige, bereits explorierte Felder anzubieten, von denen die internationale Meeresbergbaubehörde eines für das internationale Unternehmen reserviert, so daß das internationale Unternehmen die Explorationskosten spart und bereits auf ein ausbeutungsfähiges Feld zurückgreifen kann;

b) Die an der internationalen Meeresbergbaubehörde als Mitglieder beteiligten Staaten sollen verpflichtet sein, dem internationalen Unternehmen, falls es nicht in der Lage ist, die erforderlichen Finanzmittel für ein erstes Abbauvorhaben aufzubringen, finanzielle Hilfe in Form von direkten Zuschüssen oder Bürgschaften zu leisten, wobei für die Aufteilung dieser Zuwendungen der Beitragsschlüssel der Vereinten Nationen maßgebend sein soll;

c) Nach Ablauf von 20–25 Jahren soll eine Revisionskonferenz stattfinden, die darüber entscheiden soll, ob sich das Parallelsystem bewährt hat, wobei alle Optionen über die künftige Gestaltung des Zulassungssystems offenbleiben sollen.

Diese Zugeständnisse sind inzwischen von dem Vorsitzenden des zuständigen I. Ausschusses der Konferenz in den Verhandlungstext eingearbeitet worden¹³⁷⁾. Es sollte jedoch allen Teilnehmerstaaten bekannt sein, daß diese Zugeständnisse nur unter dem Vorbehalt gemacht wurden, daß ein echtes Parallelsystem mit garantiertem Zugang für die Staaten bzw. ihre Unternehmen zu wirtschaftlich tragbaren Bedingungen vereinbart wird. An der Bereitschaft dazu scheint es jedoch auf seiten der Gruppe der »77« noch zu fehlen; denn es ist bisher nicht gelungen, den gegenwärtigen Verhandlungstext in dieser Richtung zu revidieren. Im Gegenteil: nach der 6. Session der Konferenz in New York sind, um den Vorstellungen der Gruppe »77« entgegen zu kommen, vom Vorsitzenden des I. Ausschusses Bestimmungen in den ICNT aufgenommen worden, die sich noch weiter von einem echten Parallelsystem entfernt haben.

Ein weiterer kontroverser Aspekt des internationalen Régimes ist die Verknüpfung der Zuteilung von Aufsuchungs- und Gewinnungskontrakten mit der Regulierung der Rohstoffmärkte für die aus den Manganknollen zu gewinnenden Metalle. Bei der Diskussion der Zulassungsvoraussetzungen haben die Vertreter der terrestrischen Produzentenländer der in

¹³⁷⁾ Art. 153 ICNT (Review Conference); Ziff. 5 j (i) Annex II ICNT (Reserved Area); Ziff. 10 c (iii) Annex III ICNT (Finance of the Enterprise).

Betracht kommenden Metalle (Mangan, Nickel, Kupfer und Kobalt) geltend gemacht, die Erhöhung der Weltproduktion durch eine zu umfangreiche und möglicherweise kostengünstigere Gewinnung dieser Metalle aus dem Meeresboden könnte die Angebots- und Nachfragestruktur sowie die Preisrelationen auf den internationalen Metallmärkten stören und den terrestrischen Produzenten, insbesondere den Entwicklungsländern unter ihnen, in deren Exportwirtschaft diese Metalle eine erhebliche Rolle spielen, Verluste zufügen. Die Gruppe der »77« hat diese Besorgnisse der terrestrischen Produzenten, deren Berechtigung mangels sicherer Prognosen für die zukünftige Entwicklung der Märkte und der sie beeinflussenden Faktoren nicht nachzuprüfen, aber auch nicht *a limine* zu verneinen ist, in ihren Forderungskatalog aufgenommen und den Einbau entsprechender Schutzmaßnahmen in das Verfahren über die Zuteilung von Aufsuchungs- und Gewinnungskontrakten verlangt. Sie haben sich mit dieser Forderung gegen die am Meeresbergbau interessierten Staaten, die eine dirigistische Regulierung der betreffenden Rohstoffmärkte befürchteten, insoweit durchgesetzt, als die Notwendigkeit der Aufnahme derartiger Schutzbestimmungen in das internationale Régime nicht mehr bestritten wird. Über die Modalitäten besteht hingegen noch kein Konsens: Die im gegenwärtigen Art. 150 Abs. 1 g ICNT enthaltene detaillierte Regelung dieses Problems sieht zwei Arten von Schutzmaßnahmen vor:

a) Rohstoffabkommen: An diesen Abkommen sollen sich alle Produzenten- und Verbraucherländer sowie die internationale Meeresbergbaubehörde für die Produktion ihres Bereichs beteiligen. Die Problematik dieser Regelung besteht vor allem darin, daß die internationale Meeresbergbaubehörde im Rahmen dieser Abkommen nicht nur für die Produktion des internationalen Unternehmens, sondern auch für die Produktion der staatlichen und privaten Unternehmen im internationalen Meeresbodenbereich zuständig sein soll. Das hat zur Folge, daß die in einem solchen Rohstoffabkommen etwa vereinbarten Produktionseinschränkungen oder sonstigen restriktiven Maßnahmen von der internationalen Meeresbergbaubehörde im internationalen Meeresbodenbereich gegen die Kontraktnehmer im internationalen Meeresbodenbereich durchgesetzt werden können. Wie weit die Bestimmung, daß die Meeresbergbaubehörde bei der Durchführung dieser Maßnahmen in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der bestehenden Kontrakte handeln soll, einen Schutz bietet, hängt vom Inhalt des Kontrakts ab, insbesondere davon, ob er dem Kontraktnehmer eine bestimmte Produktionsmenge garantiert.

b) Festsetzung eines Produktionslimits: Solange solche Rohstoffabkommen nicht bestehen, wieder aufgelöst worden sind oder sonstwie un-

wirksam geworden sind, soll die internationale Meeresbergbaubehörde das Recht haben, die Produktion aus dem ihrer Zuständigkeit unterliegenden Meeresboden in der Weise zu beschränken, daß zwar bestehende Kontrakte dadurch nicht berührt werden, wohl aber die Zuteilung neuer Kontrakte verweigert werden kann, wenn dadurch die festgesetzte Produktionsgrenze überschritten werden würde. Der Rahmen der Produktionsbeschränkung wird dabei an den jährlichen Zuwachs des Weltnickelverbrauchs gekoppelt und ein bestimmter Prozentsatz dieses Zuwachses für die Produktion aus dem Meeresbergbau und für die terrestrische Produktion reserviert (60:40), ohne daß allerdings über diese Aufteilung und die Berechnungsmethode schon Einigung erzielt worden wäre. Problematisch an dieser Regelung ist nicht nur der dirigistische Charakter solcher Produktionsbeschränkungen, deren ökonomische Wirkungen schwer abschätzbar sind, sondern vor allen Dingen der Umstand, daß die Produktionsbeschränkung ausschließlich die Produktion aus dem internationalen Meeresbergbau trifft, während die terrestrischen Produzenten nicht daran gebunden sind. Außerdem ist ungewiß, ob die Entwicklung der Marktverhältnisse und der Technologie es immer rechtfertigen werden, Nickel als Leitmetall für die Berechnung der Produktionsbeschränkung zu verwenden.

Aus der Fülle der mehr oder minder wichtigen offenen Fragen des internationalen Meeresbodenrégimes, über die auf der Konferenz noch kein Konsens erzielt werden konnte, ist schließlich noch ein Problem besonders hervorzuheben, das in diesen Verhandlungen eine Schlüsselrolle spielt: Zusammensetzung und Abstimmungsverfahren der Organe der internationalen Meeresbergbaubehörde. Nach dem Muster der internationalen Organisationen, die mit operativen Aufgaben betraut sind, sollen die Funktionen und Kompetenzen der internationalen Meeresbergbaubehörde auf zwei Hauptorgane verteilt werden: auf eine aus allen Vertragsstaaten der Konvention bestehende Generalversammlung, die für die allgemeine Politik zuständig ist, und einen Rat mit beschränkter Mitgliederzahl, der die operativen Entscheidungen treffen soll. Bei der Bedeutung der Kompetenzen, die dem Rat zugeteilt sind (z. B.: Mitwirkung bei Beschlußfassung über die von der Generalversammlung und vom Rat gemeinsam zu erlassenden Durchführungsvorschriften, Entscheidung über Produktionsbeschränkungen, Entscheidung über die Zuteilung oder den Widerruf von Kontrakten, Aufsicht über die Kontraktnehmer, Erteilung von Umweltschutzaufgaben, Festsetzung der von den Unternehmen zu leistenden Abgaben etc.), kommt der Zusammensetzung und dem Abstimmungsverfahren des Rates entscheidende Bedeutung zu; dies gilt um so mehr, je weiter der Ermessensrahmen ist, den die Konvention der internationalen Meeresbergbaubehörde bei ihren Entscheidungen einräumt.

Über Zusammensetzung und Abstimmungsverfahren des Rates bestehen zwischen den am Meeresbergbau interessierten Staaten und der Gruppe »77« grundsätzliche, bisher unüberbrückbare Meinungsverschiedenheiten: Die am Meeresbergbau interessierten Industriestaaten sind der Auffassung, daß sie im Hinblick auf die Risiken, die sie mit den Investitionen im Meeresbergbau eingehen, eine bevorzugte Berücksichtigung bei der Sitzverteilung beanspruchen könnten und daß sie bei der Beschlußfassung im Rat dagegen gesichert sein müßten, daß Entscheidungen, die ihre besonderen, mit dem Meeresbergbau verbundenen wirtschaftlichen Interessen berühren oder die Bedingungen für ihre im Meeresbergbau tätigen Unternehmen nachteilig verändern, nicht ohne ihre Mitwirkung beschlossen werden können. Die Gruppe der »77« ist zwar bereit, wegen der besonderen Interessen, die die am Meeresbergbau beteiligten Staaten im Rat repräsentieren, eine bestimmte Anzahl von Sitzen zu reservieren; sie sind jedoch nicht bereit, diesen Staaten ein besonderes Stimmgewicht oder eine Sperrminorität bei der Beschlußfassung des Rates zuzugestehen. Diese Haltung liegt in der Linie der Politik der Gruppe der »77«, bei der institutionellen Ausgestaltung internationaler Organisationen, insbesondere solchen, die mit währungs- oder wirtschaftspolitischen Aufgaben betraut sind, keine Sonderstimmrechte oder Sperrminoritäten einzelner Staaten oder Staatengruppen mehr zuzulassen, sondern für die Beschlußfassung grundsätzlich eine einfache oder qualifizierte Mehrheit auf der Basis des gleichen Stimmgewichts für jeden Staat vorzusehen.

Die vom Vorsitzenden des I. Ausschusses in den gegenwärtigen Verhandlungstext aufgenommene Regelung über Zusammensetzung und Abstimmungsverfahren im Rat entspricht weitgehend den politischen Vorstellungen der Gruppe der »77« und ist in dieser Form für die am Meeresbergbau interessierten Staaten nicht akzeptabel: Nach dieser in Art. 159 ICNT enthaltenen Regelung soll sich der Rat aus 36 Staatenvertretern zusammensetzen, von denen nur vier (darunter mindestens ein Ostblockstaat) aus der Gruppe der Staaten gewählt werden, die größere Investitions- oder Technologiebeiträge zum Meeresbergbau geleistet haben¹³⁸⁾; je vier weitere Mitglieder sollen aus den Gruppen derjenigen Staaten gewählt werden, die Hauptimporteure und Hauptexporteure¹³⁹⁾ auf dem internationalen Markt der Mineralien sind, die aus den Manganknollen gewonnen werden können (Mangan, Nickel, Kobalt und Kupfer). Die übrigen 24 Mitglieder sollen aus Staatengruppen gewählt werden, die keine speziellen Investitions-, Import- oder Exportinteressen auf diesem Gebiet haben,

¹³⁸⁾ Art. 159 Abs. 1 a ICNT.

¹³⁹⁾ Art. 159 Abs. 1 b und c ICNT.

wobei wegen der vorgeschriebenen angemessenen geographischen Verteilung im wesentlichen Entwicklungsländer in Betracht kommen¹⁴⁰). Für die Entscheidung von Sachfragen ist eine Dreiviertelmehrheit vorgesehen¹⁴¹). Aber selbst bei dieser hohen qualifizierten Mehrheit, die im übrigen nach den Vorstellungen der Gruppe der »77« auf eine Zweidrittelmehrheit reduziert werden sollte, wären die Meeresbergbaustaaten — auch wenn sie wegen der gleichgerichteten Interessen die Unterstützung der Hauptimportstaaten erhielten — nicht in der Lage, Beschlüsse, die sich gegen ihre Interessen (z. B. in der Rohstoffpolitik) richten, zu verhindern. Die Gruppe der am Meeresbergbau interessierten Staaten, zu denen zur Zeit die USA, Japan, die Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Belgien und die Niederlande zu zählen sind, fordert deshalb, daß den Meeresbergbaustaaten im Rat mehr Sitze eingeräumt werden und das Abstimmungsverfahren im Rat so gestaltet wird, daß Beschlüsse nicht gegen die Stimmen der als Investoren und Importeure speziell am Meeresbergbau interessierten Staaten gefaßt werden können. Das aus der Gruppe der »77« dagegen vorgebrachte Argument, daß der Rat dadurch handlungsunfähig gemacht werde, ist nicht stichhaltig: Für die Handlungsfähigkeit des Rates kommt es nicht in erster Linie auf die Erleichterung der Mehrheitsbildung, die zu Konfrontation führt, sondern auf die Herstellung einer Atmosphäre des Vertrauens an. Dieses Vertrauen ist jedoch nur dann vorhanden, wenn diejenigen Staaten, die in besonderem Umfang Kapital und Technologie im Meeresbergbau investiert haben, sicher sein können, daß über diese für sie wichtigen Interessen nicht ohne weiteres durch Mehrheitsbeschluß hinweggegangen werden kann.

Es bleibt abzuwarten, inwieweit es in den weiteren Verhandlungen gelingen wird, von der ideologischen Ebene herunter zu kommen und für die zahlreichen noch kontroversen Fragen des internationalen Meeresbodenrégimes pragmatische Lösungen zu finden, die der — auch im Interesse der Entwicklungsländer liegenden — Investitionstätigkeit zur Nutzung der Ressourcen des internationalen Meeresbodens die erforderlichen Garantien für die Sicherheit und Wirtschaftlichkeit dieser Investitionen bieten.

3.5. Die obligatorische gerichtliche Streitregelung

3.5.1. Die Regelung von Streitigkeiten in den küstenstaatlichen Jurisdiktionszonen

Das Problem, in welcher Weise Streitigkeiten bei der Anwendung und Auslegung einer neuen Seerechtskonvention geregelt werden sollten, ist

¹⁴⁰) Art. 159 Abs. 1 d und e ICNT.

¹⁴¹) Art. 159 Abs. 7 ICNT.

auf der Konferenz schon frühzeitig und intensiv diskutiert worden. Die Initiative dazu ging von einer informellen Arbeitsgruppe aus, die sich auf der 2. Session der Konferenz in Caracas gebildet hatte. Dieser Arbeitsgruppe, an der sich vor allem Delegierte derjenigen Staaten beteiligten, die für eine umfassende obligatorische gerichtliche Streiterledigung eintraten (darunter auch die Bundesrepublik Deutschland), legte Vorschläge vor, die von dem Grundsatz ausgingen, daß Streitigkeiten zwischen den vertragsschließenden Parteien einer neuen Seerechtskonvention grundsätzlich auf einseitigen Antrag einer Streitpartei einer internationalgerichtlichen Instanz unterbreitet werden können, sofern nicht für bestimmte Streitigkeiten eine Ausnahme von dem Obligatorium vorgesehen ist¹⁴²). Der Grundsatz eines umfassenden, wenn auch durch Ausnahmen in seinem Anwendungsbereich eingeschränkten Obligatoriums vermochte sich auf der Konferenz durchzusetzen und wurde schon in die ersten Verhandlungstexte (Teil IV ISNT, Teil IV RSNT) übernommen; er ist jetzt in Art. 286 ICNT enthalten.

Dieses Ergebnis ist ein großer Erfolg für die Idee der obligatorischen gerichtlichen Streiterledigung; es war insbesondere auch ein Fortschritt gegenüber der Genfer Seerechtskonferenz von 1958, die in den vier Seerechtskonventionen keine obligatorische gerichtliche Streitregelung einfügen konnte. Die veränderte Haltung der Staaten war nicht zuletzt von der Erkenntnis beeinflußt, daß die vielfach auf Kompromissen beruhenden, teils unscharf, teils kompliziert formulierten Bestimmungen des Konventionstextes einer unparteiischen Interpretation in besonderem Maße bedürfen, um das mit dem Kompromiß bezweckte Gleichgewicht bei der Anwendung solcher Bestimmungen zu bewahren; auch unter den Entwicklungsländern gab es aus diesem Grunde zahlreiche Anhänger des Obligatoriums. Ein weiteres positives Moment für diese Entwicklung war die Änderung der Haltung der Sowjetunion und des Ostblocks zur internationalgerichtlichen Streitregelung. Die Sowjetunion, die auf früheren Kodifikationskonferenzen eine obligatorische gerichtliche Streitregelung, insbesondere durch den IGH, strikt abgelehnt hatte, zeigte auf der gegenwärtigen Konferenz Bereitschaft, sich einer obligatorischen gerichtlichen Streiterledigung — wenn auch mit Vorbehalten — zu unterwerfen; hierin machte sich das gesteigerte Interesse der Sowjetunion an dem rechtlichen Schutz ihrer Fischerei- und Handelsflotte in fremden Gewässern bemerk-

¹⁴²) Über diese Arbeitsgruppe und über die in ihr erarbeiteten Vorschläge berichtet A. O. A d e d e, *Settlement of Disputes Arising under the Law of the Sea Convention*, 69 AJIL (1975), S. 798–818.

bar. Eine weitere Voraussetzung für die Durchsetzung des Obligatoriums war die freie Wahl der gerichtlichen Instanz durch die beklagte Partei: Im Hinblick auf die Vorbehalte, die zahlreiche Staaten gegen die eine oder andere Form der Gerichtsbarkeit haben, einigte man sich auf das ingenieuse Konzept, daß jede vertragschließende Partei der Konvention bei der Ratifikation erklärt, welcher Form der Gerichtsbarkeit sie sich unterwerfen will (dem IGH, dem im Konventionstext vorgesehenen Law of the Sea Tribunal, einem allgemeinen oder speziellen Schiedsgericht); zunächst hatte man vorgesehen, daß bei einem Streitfall die Wahl der jeweils beklagten Partei maßgebend sein sollte, später wählte man aber die jetzt in Art. 287 ICNT verankerte Lösung, daß dann, wenn die beiden Streitparteien sich nicht der gleichen Form der Gerichtsbarkeit unterworfen haben, der Streitfall durch ein Schiedsgericht entschieden wird.

Da auf der Konferenz – von einigen wenigen Staaten abgesehen – gegen das Prinzip der obligatorischen gerichtlichen Streiterledigung keine Einwände mehr erhoben wurden, konzentrierte sich das Schwergewicht der Verhandlungen auf die Ausnahmen von der obligatorischen Gerichtsbarkeit. Hauptstreitpunkt war hier, ob und inwieweit Maßnahmen des Küstenstaates in der Wirtschaftszone der obligatorischen gerichtlichen Streitregelung unterworfen werden. Die extremen Vertreter des Wirtschaftszonenkonzepts, insbesondere zahlreiche lateinamerikanische Staaten, vertraten die Auffassung, daß sie keine internationalgerichtliche Kontrolle über die Ausübung ihrer »souveränen« Rechte in der Wirtschaftszone akzeptieren könnten; andere Entwicklungsländer fürchteten, bei einem Obligatorium von den Industrie- und Schifffahrtsstaaten mit kostspieligen Prozessen überzogen und dadurch unter Druck gesetzt zu werden. Demgegenüber bestanden die Seemächte und Schifffahrtsstaaten auf einem effektiven Rechtsschutz ihrer Schifffahrt in den Jurisdiktionszonen der Küstenstaaten. Die Verhandlungen über einen Kompromiß in der für beide Seiten wichtigen Frage begannen bereits im Rahmen der speziellen Arbeitsgruppe in Caracas und wurden in zahlreichen informellen Sitzungen des dafür zuständigen Plenums auf den folgenden Sessionen der Konferenz fortgesetzt. Das Modell für den Kompromiß war schon von der informellen Arbeitsgruppe in Caracas erarbeitet worden: Es sah vor, daß alle Maßnahmen des Küstenstaates in Ausübung seiner »souveränen« oder »exklusiven« Jurisdiktion in seinen Meereszonen von der obligatorischen gerichtlichen Streitregelung ausgenommen werden, daß jedoch im Wege der Rückausnahme Streitigkeiten, die die Freiheiten und Rechte anderer Staaten in diesen Zonen berühren, wiederum dem Obligatorium unterworfen werden. Im Laufe der Verhandlungen auf den folgenden Konferenzsessio-

nen ging es immer wieder um die Definition und Abgrenzung dieser Rückausnahmen. Es würde den Rahmen dieser Einführung in die von der Konferenz behandelten Sachfragen überschreiten, den wechselvollen Verlauf dieser Verhandlungen, die vom Präsidenten der Konferenz mit Umsicht und Verständnis für die Interessen beider Seiten geleitet wurden, im einzelnen nachzuzeichnen. Im Zusammenhang mit den oben analysierten Regelungen für die Durchfahrt durch die Territorialgewässer, die Durchfahrt durch die Meerengen und für das rechtliche Régime der Wirtschaftszone soll hier die Bedeutung der gegenwärtig in Art. 296 ICNT enthaltenen Regelung deutlich gemacht werden¹⁴³⁾:

3.5.1.1. Nach Art. 296 Abs. 1 ICNT¹⁴⁴⁾ werden Streitigkeiten, die die Ausübung der »souveränen Rechte« oder einer »Jurisdiktion« des »Küstenstaates« zum Gegenstand haben, prinzipiell der obligatorischen Streitregelung entzogen. Diese Ausnahme erfaßt demnach nicht nur Maßnahmen in Bezug auf die Ressourcen der Wirtschaftszone, sondern auch Maßnahmen, die der Küstenstaat in Ausübung irgendeiner Jurisdiktion in seinen Meereszonen getroffen hat, also nicht nur in der Wirtschaftszone, sondern auch in den Territorialgewässern, in den Meerengen und in den archipelagischen Gewässern eines Archipelstaates.

3.5.1.2. Nach Art. 296 Abs. 2 a ICNT¹⁴⁵⁾ ist jedoch im Wege der Rückausnahme die Kompetenz des zur Erledigung des Streitfalles berufenen Gerichts dann wiederum gegeben, wenn die andere Streitpartei behaupten kann, daß der Küstenstaat mit seinen Maßnahmen einen Vorstoß gegen diejenigen Bestimmungen der Konvention begangen hat, die sich auf die »Freiheiten« und »Rechte« zur Schifffahrt und zum Überflug oder zum Legen von Unterseekabeln und -rohrleitungen oder auf »andere völkerrechtlich zulässige Meeresnutzungen, wie sie in Art. 58 ICNT spezifiziert

¹⁴³⁾ Zu den sonstigen Bestimmungen des Streitregelungskapitels des ICNT siehe Bernhardt, unten S. 959 ff.

¹⁴⁴⁾ Art. 296 Abs. 1 Satz 1 ICNT lautet: "Without prejudice to the obligations arising under section 1, disputes relating to the exercise by a coastal State of sovereign rights or jurisdiction provided for in the present Convention shall only be subject to the procedures specified in the present Convention when the following conditions have been complied with: . . .".

¹⁴⁵⁾ Art. 296 Abs. 2 ICNT lautet: "Subject to the fulfilment of the conditions specified in paragraph 1, such court or tribunal shall have jurisdiction to deal with the following cases:

(a) When it is alleged that a coastal State has acted in contravention of the provisions of the present Convention in regard to the freedoms and rights of navigation or overflight or of the laying of submarine cables and pipelines and other internationally lawful uses of the sea specified in article 58; . . .".

sind«, beziehen. Damit genießen nicht nur die »Freiheiten« in der Wirtschaftszone (Art. 58 ICNT) gerichtlichen Rechtsschutz, sondern auch die »Freiheiten« zur Durchfahrt und zum Überflug im Rahmen der *transit passage* durch die Meerengen (Art. 38 ICNT), die »Rechte« zur Durchfahrt und zum Überflug im Rahmen der *archipelagic sea lanes passage* durch die Archipelgewässer (Art. 53 Abs. 2–3 ICNT) und das »Recht« zur Durchfahrt im Rahmen der *innocent passage* durch die Territorialgewässer, Archipelgewässer und internen Gewässer (Art. 8 Abs. 2, 17, 52 ICNT). Die Auslegung, daß Art. 296 Abs. 2 a ICNT sich nur auf die »Freiheiten« der Wirtschaftszone beziehen solle, ist nicht zutreffend; die Verweisung auf Art. 58 ICNT qualifiziert lediglich die »sonstigen völkerrechtlich zulässigen Meeresnutzungen«. Andernfalls wäre unverständlich, warum Art. 296 Abs. 2 a ICNT neben den »Freiheiten« auch »Rechte« zur Durchfahrt und zum Überflug erwähnt; nicht um »Freiheiten«, sondern um »Rechte« handelt es sich aber bei der Durchfahrt und beim Überflug durch und über die Archipel- und Territorialgewässer. Im Ergebnis unterliegen also alle Eingriffe des Küstenstaates in die Schifffahrts- und Überflugrechte in allen Meereszonen der obligatorischen gerichtlichen Streitregelung.

3.5.1.3. Die Befürchtungen der Entwicklungsländer, von den Schifffahrtsstaaten mit Prozessen überzogen zu werden, versucht Art. 296 Abs. 1 a–c ICNT dadurch zu zerstreuen, daß das zur Entscheidung berufene Gericht beim Eingang einer Klage zunächst prüfen muß, ob die Klage »*prima facie* wohlbegründet« ist; stellt das Gericht fest, daß die Klage nach seiner Ansicht einen »Mißbrauch des Klagerechts« (*abuse of legal process*) darstellt oder *frivolous* oder *vexatious* ist, so darf es die Klage nicht »annehmen«. Ob eine solche Bestimmung praktische Bedeutung erlangen wird, ist zweifelhaft; sie bringt außerdem das Gericht in die Gefahr, sich für die Entscheidung in der Sache vorzeitig zu präjudizieren.

Soweit es sich um Streitigkeiten über die Teilhabe an den lebenden Ressourcen der Wirtschaftszone handelt, haben sich dagegen die Vertreter des Wirtschaftszonenkonzepts weitgehend mit ihrer Auffassung durchgesetzt, daß die Maßnahmen des Küstenstaats auf dem Gebiet der Bewirtschaftung und Nutzung dieser Ressourcen nicht justitiabel sind. Art. 296 Abs. 4 ICNT nimmt alle Ermessensentscheidungen des Küstenstaats in diesem Bereich von der gerichtlichen Überprüfbarkeit aus. Da, wie oben unter Ziff. 3.3.3. erläutert, alle wesentlichen Entscheidungen des Küstenstaates, wie z. B. die Bestimmung der höchstzulässigen Fangmenge, die Festlegung der eigenen Fangkapazität und die Auswahl der Staaten, die Zugang zum Überschuß erhalten, Ermessensentscheidungen sind, ist der Kreis der justitiablen Streitigkeiten sehr eng gezogen; immerhin würde z. B.

die Entziehung einer einem ausländischen Fischereifahrzeug erteilten Fischereilizenz zum Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung gemacht werden können.

3.5.2. Die Streitregelung im internationalen Meeresbodenrégime

Auch in diesem Bereich hat sich das Konzept einer umfassenden gerichtlichen Streitregelung durchgesetzt¹⁴⁶). Im Unterschied zur Streitregelung in den anderen Teilen der Konvention soll hier eine Kammer ("Sea-Bed Disputes Chamber") des Law of the Sea Tribunal für die Hauptkategorien der in Betracht kommenden Streitfälle ausschließlich zuständig gemacht werden, es sei denn, daß die Parteien ein Schiedsgericht vereinbaren. Vor allem aber können in diesem Bereich nicht nur Staaten, sondern auch natürliche und juristische Personen gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen; das gilt insbesondere für Streitigkeiten mit der internationalen Meeresbergbaubehörde über Zuteilung, Interpretation und Beendigung von Aufsuchungs- und Gewinnungskontrakten. Solange jedoch über die materiellen Bestimmungen des internationalen Meeresbergbauregimes, insbesondere über den Umfang des Ermessens der internationalen Meeresbergbaubehörde bei der Vergabe von Kontrakten noch kein Konsens erzielt worden ist, läßt sich über den Wert dieses gerichtlichen Rechtsschutzes noch kein abschließendes Urteil abgeben, da Art. 191 Satz 2 ICNT ausdrücklich dem Gericht die Überprüfung der Ausübung von *discretionary powers* der internationalen Meeresbergbaubehörde verwehrt. Man wird allerdings mit guten Gründen die Auslegung vertreten können, daß eine Überschreitung der Ermessensgrenzen justitiabel bleibt. Ebenso läßt sich noch nicht abschätzen, welche Bedeutung die kontroverse Bestimmung erlangen wird, daß die von der Generalversammlung und vom Rat der Meeresbergbaubehörde gemeinsam zu erlassenden Durchführungsvorschriften (*rules and regulations*) nicht der gerichtlichen Nachprüfung unterliegen (Art. 191 Satz 1 ICNT), solange über das Beschlußfassungsverfahren im Rat noch keine Einigung erzielt worden ist.

¹⁴⁶) Art. 187–192 ICNT. Siehe hierzu näher Bernhardt, unten S. 959 ff.

Summary*)

The Third United Nations Conference on the Law of the Sea

Basic Problems

In the first part of his article, the author discusses the special procedural features of the Conference: the comprehensive mandate for the Conference covering all questions of the law of the sea, the special rules of procedure reflecting the determination of the Conference to reach a consensus on the substantive issues before it, the informal character of the meetings and negotiations paving the way for compromise solutions, the preparation of so-called "informal negotiating texts" culminating in the present "Informal Composite Negotiating Text" (ICNT) of 1977. The author points out that the ICNT is not a "negotiated" text and does not bind any delegation legally, although its provisions will, in fact, determine the content of any future convention; one should, however, distinguish in this context three categories of provisions in the ICNT: first, those provisions the contents of which are uncontroversial because they mostly incorporate provisions of earlier law of the sea conventions or recognized rules of customary international law; second, those provisions which are the outcome of intensive negotiation at the Conference and which offer a reasonable prospect of being accepted by consensus because they are regarded by the overwhelming majority of participating States of all interest groups including the major powers as acceptable elements of a future convention provided that the remaining controversial issues are resolved; third, those provisions which are still controversial and do not offer a prospect for consensus because their present contents are fundamentally unacceptable to influential groups of States. While the Conference has been resolutely opposed to re-opening issues of the second category if this would endanger the prospects of any future consensus, the Conference will now concentrate on the remaining "hard core" issues of the third category among which the most prominent issues are the legal régime for the international sea-bed and the participation of land-locked and geographically disadvantaged States in the exploitation of living resources in the economic zones of the region.

In the second part of his article, the author discusses the principal substantive issues with which the Conference is confronted. These issues are: first, the extension of territorial waters to 12 nautical miles and the resulting problems relating to the innocent passage of foreign ships through these waters, free "transit passage" of foreign ships and aircraft through straits used for international navigation and passage through archipelagic waters; second, the problems arising from the new institution of an "exclusive economic zone", in particular the legal status of such a zone, the preservation of the high seas freedoms of other States in the zone and the participation of other States, primarily of land-locked and

*) Summary by the author.

geographically disadvantaged States, in the exploitation of the resources of the zone; third, the establishment of an international legal régime and machinery for the exploitation of the sea-bed and subsoil beyond the limits of national jurisdiction, in particular the remaining and most controversial issues such as the system of access for States and their enterprises to the international sea-bed area for the exploration and recovery of the presently exploitable mineral resources of the area (manganese nodules), the control and limitation of production from the international sea-bed area, and the composition and voting in the organs of the International Sea-bed Authority which is to be established; fourth, the rôle of compulsory judicial settlement of disputes arising out of activities in the aforementioned jurisdictional zones of the sea. In reviewing those issues, the author explains their origin, the controversial positions taken by participating States in respect to them, and the results so far achieved by the Conference in negotiating solutions to them which offer prospects for a possible consensus.