Abschied von der Freiheit der Meere?

Zu den Bemühungen der UNO um eine soziale Ordnung des ozeanischen Raumes

MAX I. KEHDEN

Im letzten Jahrhundert hat die Bedeutung der Weltmeere als Verkehrs- und Handelsweg sowie als Lieferant von Nahrung und Rohstoffen sprunghaft zugenommen. Hauptursache ist ein außergewöhnlicher Fortschritt der Meeresforschung und -technik. Er hat es ermöglicht, die herkömmlichen Meeresnutzungen, vor allem Schiffahrt und Fischerei, viel effizienter zu gestalten und neue Nutzungsmöglichkeiten zu erschließen wie die Nachrichtenübermittlung durch unterseeische Telegraphenkabel und die Erdölförderung aus dem Festlandsockel. Während die gegenwärtigen Nutzungen sich größtenteils auf den zweidimensionalen Bereich der Meeresoberfläche und geringer Wassertiefen beschränken, zeichnet sich nun die Erschließung der Tiefsee, d. h. die Nutzung des gesamten dreidimensionalen Meeresraumes, ab, der wegen seiner gewaltigen Ausmaße auch als innerer Weltraum bezeichnet wird. Die damit eröffnete Möglichkeit des Abbaus der im Tiefseeboden vermuteten und zum Teil bereits nachgewiesenen riesigen Rohstoffvorkommen, aber auch die infolge der zunehmenden Verseuchung der Weltmeere durch Insektizide, Ölrückstände, giftige Abfälle, ungeklärte Abwässer u. ä. drohende Störung des ökologischen Gleichgewichts der Ozeane, von dessen Erhaltung der Fortbestand des menschlichen Lebens auf der Erde abhängig ist, werden dazu führen, daß die Weltmeere in Zukunft noch weiter an Bedeutung gewinnen.

I

Unter diesen Umständen ist es nur natürlich, daß die Vereinten Nationen den Problemen der Meeresnutzung und des diese Nutzung regelnden Seevölkerrechts besondere Aufmerksamkeit zuteil werden lassen. Schon im Jahre 1949 nannte die von den Vereinten Nationen eingesetzte Völkerrechtskommission die Rechtsordnung des Hohen Meeres und des Küstenmeeres als Themen, die im Rahmen des Programms der Weiterentwicklung und Kodifikation des Völkerrechts (Art. 13 Ziff. 1a der Satzung) zu behandeln seien. Die 1958 in Genf abgehaltene Seerechtskonferenz war sogar die erste, die in diesem Programm durchgeführt worden ist[1]. Eines der Hauptergebnisse dieser Konferenz war die Konvention über das Hohe Meer vom 29. April 1958[2]. Ihr Artikel 2 lautet:

»Da das Hohe Meer allen Nationen offensteht, kann kein Staat das Recht für sich in Anspruch nehmen, einen Teil davon seiner Souveränität zu unterstellen. Die Freiheit des Hohen Meeres wird gemäß den Bedingungen dieser Artikel und der anderen Regeln des Völkerrechts ausgeübt. Sie umfaßt unter anderem für Küsten- und Binnenstaaten:

1. die Freiheit der Schiffahrt,
2. die Freiheit der Fischerei,
3. die Freiheit, Unterseekabel und Rohrleitungen zu legen,
4. die Freiheit, das Hohe Meer zu überfliegen.

Diese sowie die anderen nach den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts anerkannten Freiheiten sind von jedem Staat unter angemessener Berücksichtigung der Interessen auszuüben, die andere Staaten am Gebrauch der Freiheit des Hohen Meeres haben.«

Damit war die bisher nur gewohnheitsrechtlich geltende Grundlage des gesamten Seevölkerrechts, die Freiheit der Meere, auch vertraglich festgelegt. Allerdings enthält Art. 1 dieser Konvention eine nicht gerade glückliche Definition dessen, was unter Hohem Meer zu verstehen ist[3]. Die Formulierung, der Terminus ›Hohes Meer‹ bezeichne »alle Teile des Meeres, die nicht zum Küstenmeer oder zu den Binnengewässern eines Staates gehören«, erweckt den Eindruck, als wenn das Hohe Meer lediglich der Teil des Meeres sei, der nach Abzug der von den Küstenstaaten einseitig bestimmbaren Zonen des Küstenmeeres und der Binnengewässer von der gesamten Meeresfläche übrigbleibe[4]. Aus dem Umstand, daß das Hohe Meer der gesamten Völkergemeinschaft zur Nutzung überwiesen ist und daher nicht einzelstaatlicher Gebietshoheit unterworfen werden darf, folgt aber auch das Verbot der einseitigen Ausdehnung des Küstenmeeres in den Bereich des Hohen Meeres hinein. Lediglich in den Fällen, in denen ein Staat bisher ein schmaleres Küstenmeer in Anspruch genommen hat, als völkerrechtlich zulässig, darf er den von ihm noch zu beanspruchenden Teil des Hohen Meeres einseitig seiner Souveränität unterstellen.

Nicht zuletzt im Hinblick auf besagte Definition des Hohen Meeres, d. h. des Raumes, in dem das Prinzip der Freiheit der Meere gilt, wäre es erforderlich gewesen, gleichzeitig die höchstzulässige Breite des Küstenmeeres und der übrigen Meereszonen eindeutig festzulegen, um auf diese Weise die Freiheit der Meere territorial abzusichern. Entsprechende Versuche wurden auch auf der Seerechtskonferenz von 1958 unternommen. Da sie erfolglos blieben, wurde sogar im Jahre 1960 eine zweite Konferenz abgehalten, auf der aber ebenfalls keine Einigung erzielt wurde. Insgesamt gelang es lediglich, in die Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone eine Bestimmung aufzunehmen, wonach sich die Anschlußzone nicht weiter als zwölf Seemeilen über die Ausgangslinie hinaus erstrecken darf, von der aus die Breite des Küstenmeeres gemessen wird (Art. 24 Abs. 2). Dieser Mißerfolg hat sich in der Folgezeit als sehr verhängnisvoll erwiesen, weil durch die Einräumung ausschließlicher Erforschungs- und Nutzungsrechte auf dem zum Boden und Untergrund des Hohen Meeres gehörenden Festlandsockel in der Festlandsockel-Konvention massiv in die Freiheit der Meere eingegriffen und darüber hinaus der Bereich, in dem diese Rechte in Anspruch genommen werden dürfen, völlig unzureichend abgegrenzt wurde. Hierdurch wurden der Ausdehnung der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt, die mit der Proklamation Präsident Trumans über den Festlandsockel vom 28. September 1945 verstärkt zu beobachten ist, zusätzliche Impulse gegeben.

Auf den Genfer Seerechtskonferenzen wurde jedoch nicht nur versäumt, die Freiheit der Meere räumlich zu sichern, sondern auch das Hohe Meer gegenüber den immer schwerwiegenderen Mißbräuchen der Meeresfreiheit durch Meeresverseuchung, Raubbau bei der Nutzung der lebenden Meeresschätze u. ä. nur unzureichend geschützt. Zwar wurden in die Konvention über das Hohe Meer Bestimmungen aufgenommen, wonach die Staaten hinsichtlich der ihrem Flaggenrecht unterstehenden Schiffe die für die Gewährleistung der Sicherheit auf See erforderlichen Maßnahmen zu treffen haben (Art. 10), Vorschriften erlassen müssen, um die Ölverschmutzung zu verhüten (Art. 24) und Maßnahmen zu ergreifen haben, um die Verseuchung des Meeres durch Versenkung radioaktiver Abfälle zu verhüten (Art. 25). Auch verpflichtet Art. 1 Abs. 1 der Konvention über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze des Hohen Meeres die Staaten, hinsichtlich ihrer Staatsangehörigen die erforderlichen Maßnahmen zur Erhaltung der lebenden Schätze des Hohen Meeres zu treffen. Damit wurden aber weder die Gefährdungen des ökologischen Gleichgewichts der Ozeane auch nur annähernd vollständig erfaßt, noch Handhaben geschaffen, um Störungen des ökologischen Systems rechtzeitig wirksam begegnen zu können. Hierzu wäre es zumindest erforderlich gewesen, sich auf konkrete Begrenzungen der Freiheit der Meere zu einigen, die materiell über die allgemeine Pflicht des Art. 2 der Konvention über das Hohe Meer zur angemessenen Berücksichti-

gung der Interessen anderer Staaten hinausgehen und formell die Unterstellung der das Hohe Meer befahrenden Schiffe unter die ausschließliche Hoheitsgewalt des Flaggenstaates (Art. 6) über die Ausnahmen der Art. 22 (Anhaltung und Durchsuchung) und 23 (Nachteile) hinaus einschränken. Das Fehlen derartiger — notwendiger — Freiheitsbegrenzungen, die zudem lediglich auf der Ebene der Mißbrauchsaufsicht gelegen und daher legale Nutzungen des Hohen Meeres nicht beeinträchtigt hätten, ist eine weitere Ursache von — vermeidbaren — erheblichen Eingriffen in die Freiheit der Meere. Und zwar ist eine Reihe von Staaten dazu übergegangen, einseitig Schutz- und Überwachungszonen der verschiedensten Art von zum Teil beträchtlicher Ausdehnung zu errichten, um der Überfischung bestimmter Fanggebiete oder der Meeresverseuchung ihrer Küstenzonen begegnen zu können[5].

II

Die unvollständige und zum Teil unbefriedigende Regelung wichtiger Fragen des Seevölkerrechts auf den beiden Genfer Konferenzen hat dazu geführt, daß von verschiedenen Seiten eine Dritte Seerechtskonferenz gefordert wird. Entsprechende Bestrebungen werden im wesentlichen aus drei Quellen gespeist: Einmal haben die sich häufenden Hiobsbotschaften über die bereits eingetretene Meeresverseuchung der Erkenntnis zum Durchbruch verholfen, daß es sich hierbei nicht um das Problem sauberer Strände in den Seebädern handelt, sondern des menschlichen Überlebens schlechthin, und daß die Regeln des geltenden Seevölkerrechts die Bekämpfung der Meeresverseuchung aus den angedeuteten Gründen eher behindern denn fördern. Daneben arbeiten die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten — hauptsächlich aus strategischen Gründen — auf eine vertragliche Festlegung der äußersten Breite des Küstenmeeres auf zwölf Seemeilen und eine Garantie der freien Durchfahrt bzw. des ungehinderten Durchflugs durch Meerengen hin[6]. Vor allem aber hat die bevorstehende Nutzung der Rohstoffvorkommen des Bodens und Untergrundes des Hohen Meeres jenseits der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt (Tiefseeboden) die baldige Klärung eines ganzen Bündels von Fragen erforderlich gemacht. Und zwar hat sie dem bereits genannten Problem der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt auf dem Meer zusätzliche Aktualität verliehen, da wegen der unzulänglichen Abgrenzung der Festlandsockelrechte in Art. 1 der Konvention über den Festlandsockel hiermit die völlige Aufteilung der Weltmeere unter die Küstenstaaten droht. Darüber hinaus muß bei fortschreitender technischer Entwicklung mit der nicht weniger gefährlichen Möglichkeit einer faktischen Besetzung weiter Teile des Tiefseebodens durch wenige Staaten gerechnet werden. Entscheidend ist jedoch, daß die gegenwärtige Nutzungsordnung für den Tiefseeboden, sofern nicht überhaupt ihre Existenz — zu Unrecht — geleugnet wird, weithin als verbesserungsbedürftig angesehen wird.

Nach geltendem Seevölkerrecht ist das tragende Prinzip der Rechtsordnung des Tiefseebodens die Freiheit der Meere[7]. Danach stehen Boden und Untergrund der Tiefsee im Gemeingebrauch aller Staaten, d. h. sie unterliegen nicht wie staatsfreies Landgebiet der Okkupation, sondern dürfen von allen Nationen im Rahmen der Rechte anderer Staaten genutzt werden. Zu den Nutzungsrechten gehört auch das Recht zur Aneignung ihrer Rohstoffvorkommen, nicht aber des Tiefseebodens und Tiefseeuntergrundes selbst. Der Tiefseebergbau setzt jedoch technologische Fähigkeiten und finanzielle Mittel voraus, die mit den in der Weltraumfahrt erforderlichen vergleichbar sind. Er erfordert also einen Aufwand, der nur dann wirtschaftlich vertretbar ist, wenn schon vor Beginn des Abbaus bestimmter Vorkommen gesichert ist, daß sich nicht andere Unternehmen in unmittelbarer Nähe auf die gleiche Weise betätigen dürfen. Ein solcher Ausschluß von Wettbewerben innerhalb einer Fläche, die im Hinblick auf die erforderlichen gewaltigen Investitionen von erheblicher Größe sein muß, damit sich ihr Abbau rentiert, kann durch das Prinzip der Freiheit der Meere nicht konfliktfrei bewerkstelligt werden. Hierzu bedarf es der Verleihung ausschließlicher Nutzungsrechte für bestimmte Felder, zumindest aber der Registrierung von Ansprüchen durch eine noch zu schaffende internationale Einrichtung. Außerdem wird man zur besseren Abwehr der mit dem Tiefseebergbau verbundenen Umweltgefahren und zur Koordinierung der verschiedenen Nutzungen von der dem herkömmlichen Prinzip der Freiheit der Meere entsprechenden System der erlaubnisfreien Nutzung abgehen und zum System des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt übergehen müssen, weil die Einführung von Anzeigepflichten hierzu nicht ausreichen würde. Da derartige Erlaubnisse beim Tiefseebergbau aus den genannten Gründen ein ausschließliches Nutzungsrecht beinhalten müssen, ergibt sich weiter die Notwendigkeit, ein System der Vergabe von Konzessionen zu schaffen, das keine Nation diskriminiert. Derartige Nutzungsverleihungen werden aber wahrscheinlich nur gegen Zahlung von Konzessionsabgaben an die durch eine internationale Einrichtung repräsentierte Völkergemeinschaft erfolgen, um mit den Einkünften die übrigen, hierdurch von der Ausbeutung bestimmter Vorkommen ausgeschlossenen Staaten für den Verzicht auf das aus der Freiheit der Meere resultierende Nutzungsrecht zu entschädigen. Die auf diese Weise eingenommenen Gelder werden allerdings vermutlich nur zu einem kleineren Teil unter sämtliche Staaten aufgeteilt werden und in erster Linie für eine neuartige Form von Entwicklungshilfe verwendet werden, bei der die Nehmerländer gleichzeitig auch Geberländer sind und nicht mehr von der Wohltätigkeit anderer Staaten abhängen. Die Entwicklungsländer werden wegen ihrer beschränkten technischen und finanziellen Mittel sowohl nach dem geltenden Recht wie auch im Rahmen einer Neuregelung für lange Zeit praktisch von der Nutzung des Tiefseebodens ausgeschlossen sein und fordern daher eine vorzugsweise Beteiligung an den hieraus gezogenen Einkünften. Nicht zuletzt, weil die Mitwirkung der Entwicklungsländer bei den genannten Bestrebungen zur Festlegung der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt und zum Übergang zu einem System der Verleihung ausschließlicher Nutzungsrechte erforderlich ist, werden sie sich auch mit ihrer Forderung durchsetzen.

Konkreter Anlaß für diese Vermutung ist die von der 25. Vollversammlung der Vereinten Nationen am 17. Dezember 1970 angenommene *Deklaration über Prinzipien einer Rechtsordnung des Tiefseebodens*[8]. Diese Entschließung wird wahrscheinlich nicht nur für den zukünftigen Rechtsstatus dieses Gebiets, sondern darüber hinaus auch für die Zukunft des gesamten internationalen öffentlichen Seerechts und des Völkerrechts überhaupt von großer Tragweite sein. Man muß damit rechnen, daß die Deklaration in einem Teilbereich einer Entwicklung zum Durchbruch verhelfen wird, die das Völkerrecht als Ganzes erfaßt und von dort her auch ihre eigentliche Bedeutung erhält: dem Übergang vom individualistischen Laissez faire des klassischen Völkerrechts zu einer gemeinschaftsbezogenen sozialen Ordnung.

Die in der oben genannten, noch näher zu erläuternden Deklaration hinsichtlich der Nutzung des Tiefseebodens zu Tage getretenen Tendenzen der Fortentwicklung des Seevölkerrechts in Richtung auf eine stärkere Betonung des Gemeinwohls gegenüber einzelstaatlichen Interessen und der sozialen Verantwortlichkeit der Völkergemeinschaft für einzelne ihrer Mitglieder verdienen über den Bereich dieses speziellen Rechtsgebietes hinaus Aufmerksamkeit.

III

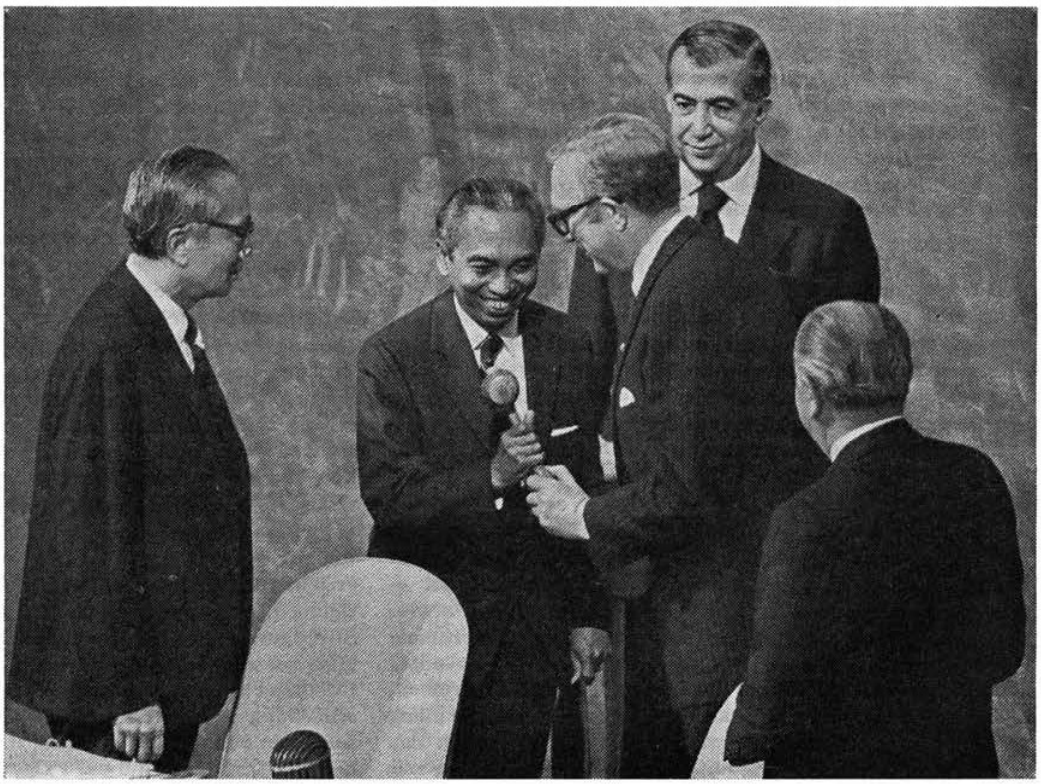
Die Vereinten Nationen spielen bei den gegenwärtigen Bemühungen einer umfassenden Neuordnung des Seevölkerrechts und bei der Verwirklichung der angedeuteten neuen Entwicklungstendenzen, die auch von den Aktivitäten privater Einrichtungen starke Impulse erhalten[9], eine maßgebende

Rolle. Bezeichnenderweise befaßte sich als erstes Organ der Wirtschafts- und Sozialrat in seiner Entschließung vom 7. März 1966[10] mit dem Problem der Ausbeutung der Rohstoffvorkommen des Tiefseebodens. Da der Rat nach Art. 60 der UN-Satzung für die Verwirklichung der in Art. 55 genannten Aufgaben der Hebung des Lebensstandards und der Verbesserung der sozialen Bedingungen mitverantwortlich ist, deutete sich schon hier an, daß dem sozialen Aspekt eine besondere Bedeutung zukommen würde. Daß dieser Gesichtspunkt dabei zu einem der wichtigsten Verhandlungsgegenstände geworden ist, muß vor allem als das Verdienst des ehemaligen maltesischen UN-Botschafters Dr. Arvid Pardo angesehen werden. Ihm gelang es nicht nur, im Jahre 1967 die 22. Vollversammlung für die Frage der Nutzung des Tiefseebodens zu interessieren, sondern er führte auch zu ihrer Lösung das zukunftsweisende Konzept des ›common heritage of mankind‹ in die Diskussion ein.

Insgesamt gesehen haben die Vereinten Nationen seit der Initiative Maltas eine rege Tätigkeit entfaltet, die trotz der Schwierigkeit der Materie und des Widerstandes einer Reihe von Staaten in kurzer Zeit zu beachtlichen Ergebnissen geführt hat[11]. Vorweg sei in diesem Zusammenhang die Unterzeichnung des Vertrages über das Verbot der Lagerung von Atom- und Massenvernichtungswaffen auf dem Meeresboden jenseits einer maximal 12 sm breiten Küstenzone am 11. Februar 1971 genannt, mit der die Behandlung der Frage der militärischen Nutzung einen vorläufigen Abschluß gefunden hat[12], auch wenn der friedenssichernde Wert des Vertrages umstritten ist. Die Kritik wäre im Hinblick auf die jüngsten Entwicklungen der Waffentechnik auch berechtigt, wenn man den Vertrag isoliert betrachten könnte[13]. Das ist jedoch nur kurzfristig richtig, da Art. 5 des Vertrages die Parteien zu Verhandlungen über weitere Abrüstungs- oder besser Rüstungsbeschränkungsmaßnahmen verpflichtet[14], also mit dem Abschluß zusätzlicher, inhaltlich weitergehender Verträge zu rechnen ist.

Die Behandlung des Problems der wirtschaftlichen Nutzung des Tiefseebodens ist noch nicht zu derartigen rechtserheblichen Akten gediehen, hat aber in der Sache bereits im jetzigen Stadium der Erörterungen größere Fortschritte gemacht. Die Beratungen der 22. Vollversammlung, die von vornherein die rechtspolitische Seite der hiermit angeschnittenen Probleme in den Vordergrund rückten, führten zunächst zur Einsetzung eines aus 35 Staaten bestehenden Ad-hoc-Ausschusses, der für die folgende Sitzungsperiode eine Studie über den gesamten Fragenkomplex ausarbeiten sollte[15]. Die 23. Vollversammlung wandelte ihn in einen ständigen Meeresbodenausschuß um und erweiterte ihn gleichzeitig auf 42 Mitglieder[16]. Anscheinend mit Rücksicht auf die für 1973 geplante Dritte Seerechtskonferenz wurde der Meeresbodenausschuß von der 25. Vollversammlung noch einmal auf nunmehr 86 Mitglieder vergrößert[17] und hat dadurch fast den Charakter einer vorbereitenden Seerechtskonferenz erhalten.

Aufgrund der Berichte und Vorschläge des Meeresbodenausschusses und anderer UN-Organe, insbesondere des bereits erwähnten Wirtschafts- und Sozialrates, hat die Vollversammlung mehrere Entschließungen angenommen, die sowohl hinsichtlich der praktischen Erschließung des Tiefseebodens und der besseren Nutzung der Ozeane als auch für die weitere rechtliche Entwicklung von erheblicher Bedeutung sind: Die Vereinten Nationen übernahmen die Schirmherrschaft[18] über eine internationale Dekade ozeanographischer Forschung, die im Rahmen eines von den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen durchgeführten Programms langfristiger koordinierter Meeresforschung[19] im Jahre 1970 angelaufen ist. Noch im selben Jahr wurde der Generalsekretär aufgefordert, das Problem der Verhinderung der Meeresverschmutzung im Zusammenhang mit der Erforschung und Ausbeutung des Tiefseebodens zu untersuchen[20]. Die 25. Vollversammlung beauftragte den Generalsekretär, in Zusammenarbeit mit der Welthandelskonferenz eine Studie über die Auswirkungen der Gewinnung mineralischer Rohstoffe aus dem Tiefseeboden auf die wirtschaftliche Lage der Entwicklungsländer, insbesondere die Preisentwicklung auf den Weltrohstoffmärkten, und eine zweite über die besonderen Probleme der Binnenstaaten im Hinblick auf den freien Zugang zum Meer und die Erschließung der Vorkommen des Tiefseebodens anzufertigen[21]. Durch die Resolutionen 2467 C (XXIII) vom 21. Dezember 1968[22] und



Der indonesische Außenminister Adam Malik (Bild Mitte links) wurde am 21. September 1971, dem Eröffnungstag, zum Präsidenten der 26. Vollversammlung gewählt. Das Bild zeigt, wie ihm der ausscheidende Präsident der vorangegangenen Vollversammlung, der Norweger Eduard Hambro, den Hammer übergibt. Links Generalsekretär U Thant, rechts oben Protokollchef Sinan Korle. — Das Amt des Präsidenten der Vollversammlung ist das höchste Ehrenamt, das die Vereinten Nationen zu vergeben haben. (Vgl. Khan, Der Präsident der Generalversammlung, in: VN 14. Jg. (1966) Heft 2, S. 44 ff.) Der Präsident wird jeweils für eine Sitzungsperiode gewählt. Höchster Beamter der Weltorganisation dagegen ist der Generalsekretär; seine Amtszeit beträgt in der Regel fünf Jahre, Wiederwahl ist möglich. U Thant, der seit 10 Jahren Generalsekretär ist, dürfte nun mit Sicherheit Ende dieses Jahres ausscheiden.

2574 C (XXIV) vom 15. Dezember 1969[23] wurde der Generalsekretär ersucht, die Frage der Schaffung einer geeigneten internationalen Einrichtung zur Förderung der Erforschung und Ausbeutung der Vorkommen des Tiefseebodens sowie ihres Gebrauchs im Interesse der Menschheit zu prüfen.

Eine Sonderstellung kommt dem am 15. Dezember 1969 angenommenen Moratorium[24] zu, in dem erklärt wird, bis zur Schaffung eines »international regime« einschließlich des geeigneten internationalen Apparates seien Staaten und Personen verpflichtet, sich jeglicher Aktivitäten zwecks Ausbeutung der Vorkommen des Tiefseebodens zu enthalten; Ansprüche auf Teile dieses Gebietes oder seiner Vorkommen würden nicht anerkannt werden. Obwohl die Entschließung als völkerrechtlich unzulässiger Eingriff in die Freiheit der Meere[25] zumindest für Nichtmitglieder der Vereinten Nationen, aber wohl auch für deren Mitgliedstaaten[26] rechtlich unverbindlich ist, hat sie faktisch bereits erhebliche Auswirkungen gehabt. Insbesondere ist die in letzter Zeit noch beschleunigte Ausdehnung küstenstaatlicher Ansprüche auf Zonen des Meeres und des Meeresbodens neben den bereits genannten Ursachen auch dem Moratorium zuzuschreiben. Da sich die Küstenstaaten bei der Vergabe neuer Konzessionen für den Abbau von Rohstoffvorkommen des Meeresbodens und -untergrundes nicht dem Vorwurf aussetzen wollen, gegen eine Entschließung der Vereinten Nationen zu verstoßen, helfen sie sich dadurch, daß sie die Außengrenze der von ihnen als Boden des Küstenmeeres oder als Festlandsockel beanspruchten Meeresbodenzonen unter Ausnutzung der in diesem Bereich gegenwärtig herrschenden Rechtsunsicherheit weiter in das Hohe Meer hinausschieben[27]. Andererseits kann nicht ausgeschlossen werden, daß die Moratoriums-Resolution eine Präjudizierung der Beratungen über die Meeresbodenfrage durch noch weitergehende Ansprüche verhindert hat. Auch das offene Zutagetreten des Gegensatzes zwischen Industrienationen einerseits und Entwicklungsländern andererseits im Abstimmungsergebnis[28] hat sich rückschauend nicht so negativ ausgewirkt, wie zunächst befürchtet werden mußte. Im Gegenteil ist zu fragen, ob Präsident Nixon in seinem Vorschlag zum Abschluß eines multilateralen Vertrages über die wirtschaftliche Nutzung des Meeresbodens vom 23. Mai 1970[29], der im Laufe des Jahres durch Vorlage eines umfangreichen Vertragsentwurfs im Meeresbodenausschuß konkretisiert wurde[30], den Forderungen der Entwicklungsländer soweit entgegengekommen wäre, wenn nicht vorher die Kampfabstimmung über das Moratorium diesen Gegensatz auf die Spitze getrieben und dadurch eine Rückbesinnung auf das eigentliche Problem erzwungen hätte: auf die soziale Frage der Beteiligung der Entwicklungsländer an der Ausbeutung des Tiefseebodens und der Meeresschätze überhaupt.

IV

Den Höhepunkt der bisherigen Entwicklung bildet die bereits genannte Deklaration über Prinzipien einer Rechtsordnung des Tiefseebodens[31]. Das Abstimmungsergebnis — 109 Staaten stimmten für die Annahme der Entschließung[32] — läßt vermuten, daß Pardos ›common heritage of mankind‹-Konzept, als dessen wesentliche Elemente die in der Deklaration aufgezählten Prinzipien angesehen werden können, die Grundlage der zukünftigen Rechtsordnung des Tiefseebodens bilden wird.

Schon bei einer ersten Analyse der Prinzipien fällt allerdings auf, daß sie zum Teil lediglich — was aber im Hinblick auf die hier herrschende Rechtsunsicherheit sehr wichtig ist — den gegenwärtigen völkerrechtlichen Status des Gebiets wiedergeben. Mehrere Prinzipien sind auch Begriffsmerkmale der Freiheit der Meere[33]. Und zwar handelt es sich dabei erfreulicherweise gerade um die Elemente der Meeresfreiheit, die ihren Wesensgehalt ausmachen. In diesem Zusammenhang ist zunächst Art. 2 der Deklaration zu nennen, wonach das Gebiet nicht der Aneignung unterliegt und die Ausübung von Souveränität oder souveränen Rechten über irgendwelche seiner Teile verboten ist. Hierzu gehören weiter Art. 5, demzufolge alle Staaten das Gebiet ohne Diskriminierung nutzen dürfen, und Art. 12, der unter anderem bestimmt, daß die Staaten bei der Nutzung des Gebietes auf die Rechte und berechtigten Interessen anderer Staaten Rücksicht nehmen müssen. Schließlich ist auch die in Art. 11 erwähnte Verpflichtung der Staaten, geeignete Maßnahmen zur Verhinderung der Meeresverseuchung und zum Schutz der lebenden Meeresschätze zu treffen, Bestandteil der gegenwärtigen Rechtsordnung des Gebiets. Insoweit macht es daher keinen Unterschied, ob man den Boden und Untergrund der Tiefsee als Sache im Gemeingebrauch (res communis omnium) oder gemeinsames Erbe der Menschheit (common heritage of mankind) bezeichnet. Beide Qualifikationen führen zum Okkupations- und Aneignungsverbot, zum Nutzungsrecht für alle Staaten, zur Beschränkung dieses Rechts durch die Rechte anderer sowie zur Pflicht der Staaten, das Gebiet so zu nutzen, daß es nicht verseucht wird und seine lebenden Meeresschätze erhalten bleiben. Auf die Zugehörigkeit der letztgenannten Verpflichtung zum geltenden Recht ist besonders hinzuweisen[34]. Sowohl die Kritiker der Meeresfreiheit wie auch die Befürworter einer extensiven Auslegung dieser Freiheit übersehen gerne, daß es sich hierbei nicht um das aus dem Privateigentum fließende Recht handelt, mit einer Sache nach Belieben zu verfahren, d. h. sie unter Umständen auch zu zerstören, sondern lediglich um das Recht zum Gemeingebrauch. Letzterer erlaubt zwar einen Eingriff in die Substanz durch Aneignung der Schätze des Hohen Meeres und des Tiefseebodens, aber nicht die Zerstörung der marinen Umwelt durch Meeresverseuchung und Ausrottung seiner Fauna und Flora. Derartige Mißbräuche der Meeresfreiheit schließen andere Staaten generell von der Nutzung aus und verletzen dadurch deren Recht, ebenfalls am Gemeingebrauch teilzunehmen.

Die Deklaration beschränkt sich jedoch nicht darauf, den Wesensgehalt der Freiheit der Meere in die zukünftige Rechtsordnung des Tiefseebodens hinüberzuretten und damit die Meeresfreiheit zur Grundlage dieser Ordnung zu machen. Sie bereitet darüber hinaus die Einführung von durchgreifenden Neuerungen in das Recht des Tiefseebodens vor, die im Völkerrecht ohne Beispiel sind, nämlich den Übergang vom — weitgehend uneingeschränkten — Wettbewerb der Staaten untereinander zur internationalen Zusammenarbeit und zur sozialen Verantwortlichkeit für die übrigen Mitglieder der Völkergemeinschaft sowie den Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zum Mehrheitsprinzip im Rahmen einer internationalen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung[35]. Hierin dürfte die eigentliche Bedeutung solcher Forderungen liegen wie: Die Erforschung und Ausbeutung des Gebietes solle zum Nutzen der gesamten Menschheit unter besonderer Berücksichtigung der Interessen und Bedürfnisse der Entwicklungsländer erfolgen (Art. 7). Die Staaten sollten bei der Nutzung des Gebietes im Sinne der Förderung internationaler Zusammenarbeit und des gegenseitigen Verständnisses tätig werden (Art. 6). Erforschung und Ausbeutung des Gebietes sollten durch ein internationales Regime geregelt werden, welches einen geeigneten internationalen Apparat einschließen, für eine geordnete und sichere Erschließung, eine vernünftige Verwaltung des Gebietes und seiner Naturschätze sowie eine Erweiterung der Nutzungsmöglichkeiten sorgen und eine gerechte Beteiligung der Staaten an den hieraus erzielten Vorteilen einschließlich einer besonderen Berücksichtigung der Entwicklungsländer sicherstellen (Art. 4, 9) solle. Streitigkeiten sollten in einem durch das internationale Regime vorzusehenden Verfahren beigelegt werden (Art. 15). Die Präambel schließlich enthält den folgenschweren Passus, Erschließung und Nutzung des Gebietes und seiner Vorkommen sollten in einer Weise erfolgen, daß die gesunde Entwicklung der Weltwirtschaft und das ausgewogene Wachstum des Welt-

handels begünstigt würden und abträgliche wirtschaftliche Folgen, die von — aus der Nutzung des Tiefseebodens resultierenden — Veränderungen der Rohstoffpreise verursacht werden können, auf ein Mindestmaß herabgesetzt würden. Hierin kündigt sich bereits eine internationale Verwaltung an, die das gegenwärtige Recht auf erlaubnisfreie Nutzung des Tiefseebodens nicht nur durch Anzeigepflichten, Erlaubnisse, Verleihung ausschließlicher Nutzungsrechte, eine institutionalisierte Mißbrauchaufsicht und andere Kontrollbefugnisse (Erhaltung des ökologischen Gleichgewichts) reglementiert, sondern auch durch wirtschaftslenkende Maßnahmen zur Verhinderung von Störungen des weltwirtschaftlichen Gleichgewichtes. Die Deklaration wird also, wenn es gelingt, ihr völkerrechtliche Verbindlichkeit zu verleihen[36], das Prinzip der Freiheit der Meere — allerdings beschränkt auf den Tiefseeboden[37] — inhaltlich derart verändern, daß man auch vom ›common heritage of mankind‹-Konzept als einem neuen völkerrechtlichen Prinzip statt einer Fortentwicklung der Meeresfreiheit spricht[38].

V

Ob es gelingt, das ›common heritage of mankind‹-Konzept zum Bestandteil einer zukünftigen Rechtsordnung des Tiefseebodens zu machen, wird sich bald erweisen. Die 25. Vollversammlung hat — gegen die Stimmen der Sowjetunion und einiger anderer Ostblockstaaten — beschlossen, im Jahre 1973 eine Dritte Seerechtskonferenz abzuhalten und den Meeresbodenausschuß beauftragt, hierfür einen Vertragsentwurf auf der Grundlage der oben genannten Deklaration auszuarbeiten[39]. Die Konferenz soll sich aber nicht nur den Problemen der Abgrenzung und Nutzung des Tiefseebodens widmen, sondern auch alle anderen damit zusammenhängenden Fragen behandeln wie: Rechtsordnung des Hohen Meeres, Festlandsockel, Küstenmeer, einschließlich der Frage seiner zulässigen Breite, Meerengen, Anschlußzone, Fischerei und Erhaltung lebender Meeresschätze auf dem Hohen Meer, einschließlich des Problems der Vorzugsrechte für Küstenstaaten, Schutz der marinen Umwelt, einschließlich z. B. der Verhinderung der Meeresverschmutzung, und wissenschaftliche Forschung. Angesichts dieser Themenfülle erscheint es allerdings zweifelhaft, ob die dem Meeresbodenausschuß übertragenen Vorbereitungsarbeiten so schnell abgeschlossen werden, daß die Konferenz schon 1973 stattfinden kann. Eine Vertagung ist für den Fall vorgesehen, daß die 27. Vollversammlung (1972) die Vorarbeiten des Meeresbodenausschusses für unzureichend erachtet[40].

Unabhängig davon, wann die Konferenz stattfinden wird, läßt sich heute schon sagen, daß sie zwar vermutlich auf den vier Genfer Seerechtskonventionen vom 29. April 1958 aufbauen wird, aber in Ausführung der Deklaration über den Tiefseeboden vor allem völlig neuartiges Völkerrecht schaffen muß, um erfolgreich zu sein. Die jetzigen Bemühungen der Vereinten Nationen besitzen somit einen wesentlich anderen Charakter als die nach langjähriger, intensiver Vorbereitung in den Jahren 1958 und 1960 abgehaltenen Genfer Seerechtskonferenzen, deren Arbeit zu einem erheblichen Teil in der Kodifikation bereits gewohnheitsrechtlich geltender Regeln bestand. Der positive Verlauf der bisherigen Beratungen kann dabei als Indiz für eine dynamischere Haltung vieler Staaten hinsichtlich der Probleme des ozeanischen Raumes angesehen werden, so daß die Dritte Seerechtskonferenz insofern trotz der inzwischen noch vergrößerten Schwierigkeit der Materie unter einem günstigeren Stern zu stehen scheint als die beiden Genfer Konferenzen. Ist doch zu vermuten, daß aufgrund dieser gewandelten Haltung z. B. in einer so fundamentalen Frage wie der Breite des Küstenmeeres nicht wieder der Versuch unternommen wird, mitten in einem in vollem Gange befindlichen Rechtsbildungsprozeß der Ausdehnung des Küstenmeeres ausschließlich das hierdurch in Frage gestellte alte Recht (Dreimeilenzone) festschreiben zu wollen, obwohl dieser Vorgang allenfalls durch einen politischen

Selbstblockade

Während und vor allem nach dem Treffen zwischen Bundeskanzler Brandt und dem Generalsekretär des Zentralkomitees der KPdSU Breschnew vom 16. bis 18. September in Oreanda auf der Krim schwoll die Diskussion in der Bundesrepublik über den Beitritt der beiden deutschen Staaten in die UNO wieder heftig an. Es wird bis zur tatsächlichen Aufnahme nicht das letzte Mal gewesen sein, und wahrscheinlich werden sich mit dem Herannahen der Mitgliedschaft Tonart und Tonhöhe noch verstärken. Zur Zeit geht es in der UNO um den Einzug der Chinesischen Volksrepublik, also Mao-Chinas, in die Weltorganisation. Wird Peking jetzt einziehen, dann haben die Vereinten Nationen die Universalität fast erreicht. Draußen stehen noch die drei geteilten Länder Deutschland, Vietnam und Korea, ferner die Schweiz, bei der sich langsam der Beitrittswille erkennen läßt, und möglicherweise noch einige aus der Kolonisiertheit zur Entlassung kommende Mikrostaaten. Nach der Regelung der China-Frage aber überragt die Mitgliedschaft Deutschlands in der UNO die Mitgliedschaft der anderen an Bedeutung bei weitem.

Sieht man sich nun die innere Diskussion über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik an, vor allem die Argumente gegen die Aufnahme der DDR als Teil der Opposition gegen die Ostpolitik der Bundesregierung, so zeigt sich, wie nötig es ist, erneut auf die unabänderlichen formalen Mindestbedingungen einer Aufnahme in die Weltorganisation hinzuweisen:

Will ein Staat Mitglied der UNO werden, so muß sein Gesuch vom Sicherheitsrat befürwortet sein. Die Befürwortung erfolgt in Form eines Beschlusses, der nur zustandekommen kann, wenn mindestens 9 von 15 Ratsmitgliedern zustimmen. Unter denjenigen, die gegen eine Befürwortung sind, dürfen sich nicht China, Frankreich, Großbritannien, Sowjetunion und die USA befinden. Würde z. B. die Sowjetunion gegen die Befürwortung einer Aufnahme der Bundesrepublik stimmen, so könnte sie nicht in die UNO aufgenommen werden. Würde eine der Westmächte gegen die Befürwortung der Aufnahme der DDR sein, so wäre auch ihr die Tür verschlossen. Es ist aber selbstverständlich, daß die Sowjetunion die Bundesrepublik Deutschland nicht Mitglied werden läßt, ohne daß die Aufnahme auch der DDR gesichert ist. Ebenso wie die Westmächte die Aufnahme der DDR nicht aufgrund des bereits 1966 vorgelegten Aufnahmegesuchs befürworten werden, ohne gleichzeitig die Aufnahme der Bundesrepublik sicherzustellen. Von neuen Überlegungen im Hinblick auf das jetzt möglicherweise vetoberechtigt werdende Rotchina einmal abgesehen.

Argumentationen gegen eine Aufnahme der DDR in die Vereinten Nationen haben damit faktisch unabänderlich zugleich den Nebeneffekt, Argumentationen gegen die Aufnahme der Bundesrepublik in die Vereinten Nationen zu sein: sie wirken als Selbstblockade.

Und nun sehe man sich einige exemplarische Argumente für die oppositionelle Auffassung zu dieser Frage an, über die Parteigrenzen hinweg: Es ist vom Einzug der DDR in die UNO die Rede; dann wörtlich: »Es soll also ein kommunistisches System auf deutschem Boden — mit dem Willen und auch Wunsch einer freigewählten deutschen Regierung — in die UNO, obwohl dieses Regime Gewalt anwendet, bis hin zum Schießen und obwohl dieses Regime die Menschenrechte unterdrückt.« (Barzel im Bundestag am 23. 9. 1971); »Wenn man überhaupt über die Aufnahme der DDR in die UNO nachdenken will, kommt unter keinen Umständen infrage, daß die gewaltsame Absperrung eine Basis für einen deutschen Eintritt in die Vereinten Nationen sein kann. Derb und deutlich gesagt: ›Der Schießbefehl kann doch keine deutsche Eintrittskarte für die Vereinten Nationen sein‹.« (Gradl im Bundestag am 23. 9. 1971); »Es führt nicht zu einer Besserung der Situation, sondern zu einer weiteren Verschlechterung, wenn ein Gewaltsystem für seine Brutalität Anerkennung dadurch erfährt, daß es zu größerem

völkerrechtlichen Ansehen gelangt.« Der Schießbefehl, als das Grausamste der Regierungspraxis dieses Gewaltsystems sei die schlechteste Einlaßkarte für die Vereinten Nationen. (Hupka am 6. 10. 1971).

Alles das ist im Tone gesagt, als hätte es die Bundesregierung frei in der Hand, die Aufnahme der DDR zu verhindern, ohne ihre eigene zu blockieren. Die Verhinderung der Aufnahme wird als eine Art Strafe für schlechtes, die Aufnahme als eine Art Belohnung für gutes Verhalten, vor allem auf dem Gebiet der Menschenrechte, hingestellt, wobei die Bundesregierung sozusagen als Lehrer die Noten für gut oder schlecht erteilt.

Eine solche Argumentation läßt folgende Schlüsse zu: 1. Auch bekannte Politiker kennen nicht die formalen Mindestbedingungen für die Aufnahme eines Staates in die Vereinten Nationen. — Das wird man kaum annehmen können. 2. Man möchte, als Teil der von Strauß angekündigten totalen Konfrontation, die Bundesregierung um jeden Preis ins Unrecht setzen, wider besseres Wissen, aber in der Annahme, die Bevölkerung sei über die Verfahrenszwänge bei der Aufnahme in die UNO nicht unterrichtet. — Dieses Argument hat viel für sich, aber hier soll es nicht gelten. 3. Man will keine Mitgliedschaft der DDR in der UNO, weil man an einer Mitgliedschaft der Bundesrepublik nicht hinreichend interessiert ist. Auf keinen Fall soll die DDR in die UNO, selbst wenn die Bundesrepublik dadurch ausgeschlossen bleibt. — Das erinnert an den Satz: »Das geschieht meiner Mutter ganz recht, daß ich mir die Finger erfriere, warum hat sie mir keine Handschuhe gekauft.« Das Anti gegen die Aufnahme der DDR ist ihnen wichtiger als das Pro der Aufnahme des eigenen Landes.

Aber auch die Bundesregierung sollte die Frage der Mitgliedschaft in der UNO neu durchdenken. Sie stellt sie lässig gelassen so dar, als läge es letztlich allein in ihrer Hand, ob und wann der Beitritt erfolgen soll. Sie erwartet vor dem Beitritt die Erfüllung von Voraussetzungen, und schon ist die Rede davon, daß der Beitritt möglicherweise nicht einmal 1972 erfolgen werde. Der Bundeskanzler hat davon gesprochen, daß die ›querelles allemandes‹ nicht in der UNO ausgetragen werden sollen. Gut und schön. Aber das wird sich nicht verhindern lassen, wenn die andere Seite nicht mitmacht, auch wenn man im Generalvertrag Sperren einbaut. Wir werden uns immer der ›Aktiven Konkurrenz‹ (Dahrendorf) zu stellen und uns in ihr zu bewähren haben. Zudem ist die Vollversammlung nicht der Bundestag. Die deutschen Belange sind dort nur kleine Teile der Weltnot und der Weltprobleme. Die deutschen Partner oder Antagonisten werden, ob sie es wollen oder nicht, von der erziehenden Kraft der in der UNO universal vertretenen öffentlichen Meinung und Politik beeinflußt und in der so oft in westdeutschen Landen geschmähten Vollversammlung vom Austragen allzu heftiger Fehden abgehalten werden. Die Bundesregierung hat es nicht beliebig in der Hand, sofern sie sich nicht zunehmend politisch isolieren will, sich von der Mitgliedschaft fern zu halten. Der Druck von außen wird nach der Bereinigung der China-Frage zunehmen. Unsere bedeutende Stellung in der Welt, unser Ansehen, größer als wir es selbst bisweilen wünschen, wird uns zur Aufnahme zwingen. Fast kein Land in der jetzt zu Ende gegangenen Generaldebatte der Vollversammlung, das uns im Hinblick auf die neue Ostpolitik nicht gelobt und unser Mitwirken in der UNO nicht gewünscht hat. Auf die Aufnahme zu warten, bis etwa die Menschenrechte in der DDR nach den Vorstellungen mancher Einäugiger sich ändern, ist naiv. Druck erzeugt Gegendruck. Noch können wir frei über das Timing bestimmen. Wollen wir warten, bis es gegen uns läuft?

Die Frage der deutschen Mitgliedschaft, und das heißt die Mitgliedschaft b e i d e r deutschen Staaten, sollte voll und ganz aus der inneren Diskussion ausgeklammert werden. Zwischen Regierung und Opposition sollte ein Einverständnis darüber möglich sein, daß die Mitgliedschaft in der UNO sich als Argument im Parteienstreit wegen der wachsenden Gefahr der Selbstblockade nicht eignet.

Die persönliche Meinung

Kompromiß gestoppt werden kann. Auch die überwältigende Mehrheit bei der Annahme der Deklaration über den Tiefseeboden und die darin zum Ausdruck gekommene weltweite Unterstützung des ›common heritage of mankind‹-Konzeptes können Anlaß zu vorsichtigem Optimismus sein. Überdies haben wir es hier mit einem der seltenen Fälle zu tun, in dem weltanschaulich motivierten Reformvorstellungen — Erarbeitung besserer Formen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und der Entwicklungshilfe (soziales Völkerrecht) — gewichtige materielle und Sicherheitsinteressen auf nationaler Ebene — Eindämmung küstenstaatlicher Hoheitsansprüche auf dem Meer, Investitionsschutz für die am Tiefseebergbau beteiligten Unternehmen — entgegenkommen. Diese Konstellation und die sich aus ihr ergebenden Konsequenzen werden allerdings bisher nur wenig beachtet.

Im übrigen wäre es verfrüht, jetzt schon die Erfolgsaussichten der Konferenz näher abschätzen zu wollen. Es ist lediglich auf ein Dilemma hinzuweisen, das sowohl für den Zeitpunkt ihrer Einberufung als auch für die von ihr zu leistende Arbeit nicht unbedeutend ist: Soweit die Regelung der Ausbeutung des Tiefseebodens in Frage steht, spricht der Umstand, daß diese Nutzung erst bevorsteht, die Verhandlungen also noch nicht durch konkrete Streitigkeiten über den Abbau bestimmter Vorkommen u. ä. belastet sind, für ein baldiges Stattfinden der Konferenz. Aus den angedeuteten Gründen erfordert aber eine sachgerechte Regelung zumindest langfristig die Errichtung einer internationalen Verwaltungsorganisation, die mit echten Entscheidungsbefugnissen ausgestattet sein muß. Hierfür dürfte wiederum trotz wachsender Einsicht in die Erforderlichkeit einer derartigen Institution die Zeit noch nicht reif sein, so daß an sich ein Hinausschieben der Konferenz zu empfehlen wäre. Auch die bei den Beratungen des Meeresbodenausschusses vom 12. bis 26. März 1971 in Genf sichtbar gewordenen Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine einheitliche Ordnung für alle Weltmeere angestrebt werden sollte oder ob es besser sei, verschiedene Regelungen auf regionaler Ebene auszuarbeiten[41], sollten davon abhalten, für die nahe Zukunft schon eine perfekte Regelung der Nutzung des Tiefseebodens anstreben zu wollen. Erfolgversprechender erscheint es, zwar möglichst bald eine umfassende Seerechtskonferenz abzuhalten, dieser Konferenz aber nicht die Aufgabe der Ausarbeitung eines Vertrages zuzuweisen, der alle mit der Ausbeutung des Tiefseebodens und der Nutzung des ozeanischen Raumes im allgemeinen zusammenhängenden Fragen abschließend regelt. Man sollte sich vielmehr entweder darauf beschränken, zunächst einmal die noch von den beiden Genfer Seerechtskonferenzen offenen Fragen der Breite des Küstenmeers, der Ausdehnung des Festlandsockels, der Fischereizonen und der Bekämpfung von Mißbräuchen der Meeresfreiheit zu regeln sowie auf der Basis der Deklaration über den Tiefseeboden die Grundzüge einer Ordnung des Tiefseebodens vertraglich festzulegen. In diesem Fall wäre allerdings nach dem Vorbild des bereits erwähnten Meeresboden-Sperrvertrages vom 11. Februar 1971 in eine entsprechende Konvention die Verpflichtung zum Abschluß weiterer Verträge aufzunehmen, in denen z. B. die Verfassung der internationalen Meeresbodenbehörde oder eines Meeresbodengerichtshofes zu regeln ist. Oder man sollte, um hinsichtlich einer detaillierteren Neuordnung des gesamten Seevölkerrechts ein Höchstmaß an Übereinstimmung zu erzielen, nach dem Vorbild des Vertrages über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957 (Art. 8) in eine entsprechende Konvention Bestimmungen einbauen, die einen allmählichen Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zu mehrheitlicher Willensbildung vorsehen und begünstigen. und zwar auch hinsichtlich der Änderung des Vertrages selbst, um die Anpassung an unvorhergesehene Entwicklungen zu erleichtern[42].

Die wichtigste Aufgabe der Dritten Seerechtskonferenz dürfte es sein, ein Vertragswerk auszuarbeiten, das weltweit akzep-

tiert wird. Es besteht nicht nur die Gefahr weiterer Eingriffe in die Meeresfreiheit durch Ausdehnung der staatlichen Hoheitsbereiche bis hin zur völligen Aufteilung der Ozeane. Dieser kann wahrscheinlich noch durch Einräumung zwar ausgedehnter, aber eindeutig begrenzter Zonen ausschließlicher Nutzungsberechtigtung der Küstenstaaten[43] bei gleichzeitiger Festlegung der äußersten Breite des Küstenmeeres auf zwölf Seemeilen begegnet werden. Eine andere, nicht minder große Gefahr ist das Auseinanderbrechen des bisher universell geltenden Seevölkerrechts in voneinander verschiedene regionale Ordnungen für die einzelnen Weltmeere. Hierdurch würde eine der vordringlichsten Zukunftsaufgaben, die Aufrechterhaltung des ökologischen Gleichgewichts der Ozeane, nahezu unlösbar werden, weil sie wegen der Interdependenz der Weltmeere nur auf globaler Basis bewältigt werden kann. Eine dritte Gefahr darf in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben. Das ist die Vereitelung wirksamer Maßnahmen zur Bekämpfung der Meeresverseuchung und zur Erhaltung der lebenden Meeresschätze durch Festhalten an der Regelung, daß im Frieden auf dem Hohen Meer gegenüber Schiffen unter fremder Flagge nur in den Fällen der Art. 22 und 23 der Konvention über das Hohe Meer, d. h. unter anderem bei Verdacht der Piraterie oder des Sklavenhandels, Hoheitsgewalt ausgeübt werden darf. Dieser Katalog muß erweitert werden; denn der moderne hostes humani generis ist nicht der slaver, sondern das Fischereifabrikschiff, das durch modernste Fangmethoden ganze Fanggebiete leerfischt und dabei selbst die Fischbrut nicht verschont, um größere Erträge zu erzielen, oder der Tanker, von dem aus hochgiftige Industrierückstände in das Meer gepumpt werden. In diesen Fällen kann es wie beim Sklavenhandel oder der Piraterie nicht mehr allein der Entscheidung des Flaggenstaates überlassen bleiben, ob gegen derartige Mißbräuche der Meeresfreiheit eingeschritten wird[44].

Zusammenfassend läßt sich vorhersehen, daß die Freiheit der Meere nur dann Grundlage des Seevölkerrechts bleiben wird, wenn sie rechtzeitig durch räumliche Beschränkungen und eine inhaltliche Umgestaltung den veränderten politischen und sozialen Bedingungen und den Notwendigkeiten der Meeresrevolution angepaßt wird. Wenn das nicht gelingt, werden sich wahrscheinlich die gegenwärtigen Tendenzen zur Nationalisierung und Regionalisierung der Ozeane endgültig durchsetzen. Das aber wäre der Abschied von der Freiheit der Meere.

Anmerkungen:

1 Zur Vorgeschichte und Durchführung dieser Konferenz siehe Münch, F.: Seerechtskonferenz von 1958, in: Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3, 2. Aufl. 1962, S. 238—240 mit weiteren Literaturhinweisen.

2 Außerdem wurden erarbeitet und unter demselben Datum unterzeichnet die Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone, die Konvention über den Festlandsockel und die Konvention über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze des Hohen Meeres. Deutscher Text der Konventionen: Hoog, G.: Genfer Seerechtskonferenzen von 1958 und 1960, 1961.

3 Vgl. Krüger, H.: Hohe See, in: Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 1, 2. Aufl. 1960, S. 791—795 (791).

4 Tatsächlich vertritt eine Reihe von Staaten die Auffassung, die Breite des Küstenmeeres könne einseitig vom Küstenstaat festgelegt werden; vgl. Kehden, M. I.: Die Deklaration von Montevideo über das Seerecht vom 8. Mai 1970 im Lichte der Bemühungen um eine Dritte Seerechtskonferenz, in: Verfassung und Recht in Übersee, 3. Bd. (1970), S. 521—533 und den dort abgedruckten deutschen Text der Deklaration, Ziff. 2 (532).

5 Als jüngste Maßnahme dieser Art ist die Einrichtung einer arktischen Ölverschmutzungskontrollzone von 100 sm Breite durch Kanada im Jahre 1970 zu nennen.

6 Vgl. das Statement des amerikanischen State Department vom 25. Februar 1970, amtlicher Text: US Department of State Bulletin, Nr. 1603 vom 16. März 1970, S. 343.

7 Vgl. Kehden, M. I.: Die Vereinten Nationen und die Nutzung des Bodens und Untergrundes des Hohen Meeres außerhalb der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt, in: Verfassung und Recht in Übersee, 2. Bd. (1969), S. 131—167 (159 ff.).

8 UN-Doc. A/RES/2749 (XXV) vom 17. Dezember 1970. — Deutsche Übersetzung siehe S. 146 f. dieser Ausgabe.

9 Vor allem ist in diesem Zusammenhang das in Santa Barbara, Kalifornien, beheimatete Center for the Study of Democratic Institutions zu nennen, welches auf Malta zwei ›Pacem in Maribus‹-Kongresse (1970 und 1971) veranstaltet hat, bei deren Vorbereitung und Durchführung sich Elisabeth Mann Borgese, eine Tochter Thomas Manns, besondere Verdienste erworben hat.

10 UN-Doc. E/RES/1112 (XL) vom 7. März 1966.

11 Zur Behandlung der Frage in den Vereinten Nationen siehe auch Weissberg, G.: International Law meets short-term national Interest: The Maltese Proposal on the Sea-Bed and Ocean Floor — Its Fate in two Cities, in: The International and Comparative Law Quarterly, Bd. 18 (1969), S. 41—102; Rauschning, D.: Die Behandlung der Rechtsordnung für die Tiefsee im Rahmen der Vereinten Nationen, in: Die Nutzung des Meeresgrundes außerhalb des Festlandsockels (Tiefsee), 1970, S. 146—160.

12 Vgl. The Times vom 12. Februar 1971.

13 So Ruehl, L.: Meeresboden-Sperrvertrag berührt die Mächte wenig, in: Die Welt vom 15. Februar 1971.

14 Deutscher Text des Vertrages: Archiv der Gegenwart 1970, S. 15699.

15 UN-Doc. A/RES/2340 (XXII) vom 18. Dezember 1967.

16 UN-Doc. A/RES/2467 A (XXIII) vom 21. Dezember 1968. — Deutsche Übersetzung siehe VN 17. Jg. (1969) Heft 1, S. 29 ff.

17 UN-Doc. A/RES/2750 C (XXV) vom 17. Dezember 1970. — Deutsche Übersetzung siehe S. 147 f. dieser Ausgabe.

18 UN-Doc. A/RES/2467 (XXIII) vom 21. Dezember 1968. — Deutsche Übersetzung siehe VN 17. Jg. (1969) Heft 1, S. 29 ff.

19 UN-Doc. A/RES/2414 (XXIII) vom 17. Dezember 1968.

20 UN-Doc. A/RES/2467 B (XXIII) vom 21. Dezember 1968. — Deutsche Übersetzung siehe VN 17. Jg. (1969) Heft 1, S. 29 ff.

21 UN-Doc. A/RES/2750 A und B (XXV) vom 17. Dezember 1970. — Deutsche Übersetzung siehe S. 147 f. dieser Ausgabe.

22 UN-Doc. A/RES/2467 (XXIII) vom 21. Dezember 1968. — Deutsche Übersetzung siehe VN 17. Jg. (1969) Heft 1, S. 29 ff.

23 UN-Doc. A/RES/2574 (XXIV) vom 15. Dezember 1969. — Deutsche Übersetzung siehe S. 145 f. dieser Ausgabe.

24 UN-Doc. A/RES/2574 D (XXIV) vom 15. Dezember 1969. — Deutsche Übersetzung siehe S. 145 f. dieser Ausgabe.

25 Die Anwendbarkeit dieses Prinzips auf den Tiefseeboden wird weiterhin bestritten; vgl. zuletzt Döll, B.: Elemente einer Ordnung des Meeresgrundes, in: Außenpolitik, Bd. 21 (1970), S. 616—629, der sie nur für den Boden, nicht aber den Untergrund der Tiefsee bejaht (624). Siehe hierzu aber Anm. 7.

26 So der Vertreter der Vereinigten Staaten in der Debatte der UN-Vollversammlung am 15. Dezember 1969, in: UN-Doc. A/PV. 1833 vom 15. Dezember 1969.

27 Zu den küstenstaatlichen Ansprüchen insgesamt nach dem Stande vom Februar 1971 vgl. Kehden, M. I.: Die Inanspruchnahme von Meereszonen und Meeresbodenzonen — eine Übersicht über die Staatenpraxis, 2. Aufl. 1971. Seither hat als erster afrikanischer Staat Sierra Leone sein Küstenmeer auf 200 sm ausgedehnt; vgl. The Interpretation Act 1971 vom 19. April 1971; amtlicher Text: Act Nr. 8 of 1971.

28 62 Ja-Stimmen, 28 Nein-Stimmen und 28 Enthaltungen; vgl. International Legal Materials 1970, S. 423.

29 Amtlicher Text: US Department of State Bulletin, Nr. 1616 vom 15. Juni 1970, S. 737.

30 UN-Doc. A/AC. 138/25 vom 3. August 1970.

31 Siehe Anm. 8, aaO.

32 Die Resolution (siehe Anm. 8, aaO) wurde ohne Gegenstimmen bei 14 Enthaltungen angenommen.

33 Siehe Anm. 27.

34 Vgl. Art. 1 der Entschließung des Institut de Droit International vom 12. September 1969 über die Verpflichtung der Staaten, Maßnahmen gegen die Ölverschmutzung zu ergreifen; Text: Annuaire de l'Institut de Droit International, 53. Bd. (1969), Teil II, S. 363.

35 Es gibt zwar auch schon Ansätze des Übergangs zum Mehrheitsprinzip im geltenden Recht; vgl. Döll, siehe Anm. 25, aaO, S. 627. Aber sie binden entweder nur eine begrenzte Zahl von Staaten oder betreffen Fragen von untergeordneter Bedeutung und sind daher mit der für den Tiefseeboden angestrebten internationalen Ordnung nicht vergleichbar.

36 Vor der Seerechtskonferenz von 1958 war vorgeschlagen worden, die Vereinten Nationen sollten die Erdölgewinnung aus dem Boden des Hohen Meeres regeln. Der Plan wurde jedoch als utopisch aufgegeben; vgl. Münch, F.: Diskussionsbeitrag zu Menzel, E.: Die drei Grundtypen einer Rechtsordnung für den Meeresgrund der Tiefsee, in: Die Nutzung des Meeresgrundes außerhalb des Festlandsockels (Tiefsee), 1970, S. 171—194 (198).

37 Nach Art. 13 soll der Rechtsstatus der Wassermassen über dem Tiefseeboden und des darüber liegenden Luftraums nicht berührt werden.

38 Andererseits hätte das Konzept Pardos' wohl kaum Aussicht auf Verwirklichung, wenn nicht der Tiefseeboden im Gemeingebrauch aller Nationen stände. Dieser Status begünstigt nämlich Bestrebungen, seine Nutzung durch eine internationale Gesetzgebung und Verwaltung zu regeln; vgl. Krüger, siehe Anm. 3, aaO, S. 794.

39 Siehe Anm. 17, aaO.

40 Vgl. Ziff. 3 von UN-Doc. A/RES/2750 C (XXV) vom 17. Dezember 1970. — Deutsche Übersetzung siehe S. 147 f. dieser Ausgabe.

41 Vgl. UN Monthly Chronicle, 8. Bd. (1971), Nr. 4, S. 24 f.

42 Vgl. z. B. Art. 52 der Konvention über die Gründung der IMCO vom 6. März 1948; englischer Text: Peaslee, A. J.: International Governmental Organizations, 2. Aufl., Bd. 1 (1961), S. 904.

43 Der Preliminary Draft Ocean Space Treaty, den Pardo auf dem diesjährigen ›Pacem in Maribus‹-Kongreß in Malta vorgelegt hat, sieht in Art. 35 als Grenze nationaler Jurisdiktion eine Entfernung von 200 Seemeilen von der Küste vor.

44 Das Brüsseler Interventions-Abkommen vom 29. November 1969, welches dem Küstenstaat bei drohender Ölverschmutzung durch Tankerunfälle im Falle äußerster Dringlichkeit die Ergreifung einseitiger Maßnahmen gegen das Schiff gestattet (Art. III d), kann nur als ein erster Schritt in dieser Richtung angesehen werden. Englischer Text: Böhme, E.: Tankerunfälle auf dem Hohen Meer, 1970, S. 73.