Genfer Session 1975 sind eindeutige Lösungstrends kaum zu erwarten.

Anmerkungen

1 Die UN-Vollversammlung setzte mit A/Res/2464 A vom 21. Dezember 1968 einen 42-Staaten Meeresbodenausschuß ein, dem zuletzt — im Sommer 1973 — 90 Staaten angehörten. Mit der Einberufung der Dritten UN-Seerechtskonferenz durch A/Res/3067 vom 16. November 1973 wurde der Meeresbodenausschuß formell aufgelöst.

2 Textalternativen, sog. main trends, liegen zu folgenden Themenkreisen vor: 1. Küstenmeer; 2. internationale Meerengen; 3. Festlandsockel; 4. ausschließliche Wirtschaftszone; 5. küstenstaatliche Vorzugsrechte oder andere nicht-ausschließliche Hoheitsrechte über die Meeresschätze jenseits des Küstenmeeres; 6. Anschlußzone; 7. Hohe See; 8. Archipele; 9. Binnenstaaten; 10. Rechte und Interessen der shelf-locked-Staaten und Staaten mit schmalem Schelf oder kurzer Küstenlinie; 11. geschlossene und halbgeschlossene Meere; 12. künstliche Inseln und feste Anlagen; 13. Regime von Inseln.

3 Vgl. Draft articles on the economic zone (Weißrußland, Bulgarien, DDR, Polen, Ukraine, UdSSR), UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.38, 5. August 1974.

4 Working Paper on the settlement of law of the sea disputes (Australien, Belgien, Bolivien, Kolumbien, El Salvador, Luxemburg, Niederlande, Singapur, USA), UN-Doc. A/CONF.62/L.7, 27. August 1974.

5 Working Paper (Kanada, Chile, Island, Indien, Indonesien, Mauritius, Mexiko, Neuseeland, Norwegen), UN-Doc. A/CONF.62/L.4, 26. Juli 1974.

6 Draft articles on the regional economic zone (Bolivien und Paraguay), UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.65, 16. August 1974.

7 Draft articles on participation of land-locked and other geographically disadvantaged States in the exploration and exploitation of living and non-living resources in the area beyond the territorial sea, UN-Doc. A/Conf.62/C.2/L.39, 5. August 1974.

8 Draft articles on fisheries (Belgien, Dänemark, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande), UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.40, 5. August 1974.

9 Vgl. El Salvador: working paper on the high seas, UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.68, 19. August 1974.

10 Algerien: straits used for international navigation — semi-enclosed seas, UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.20,23. Juli 1974.

11 Vgl. UN-Press Release SEA/C/112, 13. August 1974.

12 UN-Doc. A/AC.138/SC.II/L.48, 6. August 1973, und draft articles relating to archipelagic States (Fidschi, Indonesien, Mauritius und Philippinen), UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.49, 9. August 1974.

13 Draft articles on straits used for international navigation (Bulgarien, Tschechoslowakei, DDR, Polen, Ukraine, UdSSR), UN-Doc.A/CONF.62/C.2/L.11, 17. Juli 1974 — Großbritannien: draft articles on the territorial sea and straits, UN-Doc.A/CONF.62/C.2/L.3, 3. Juli 1974.

14 Die Küsten der USA haben eine Gesamtlänge von 11 650 sm, die der UdSSR von 23 098 sm, die von Großbritannien von 2 780 sm und die von Frankreich von 1 373 sm (vgl. Sovereignty of the Sea, Office of the Geographer, U. S. Department of State, Bulletin Nr. 3, April 1965). Der Schelf von Sibirien ist bis zu 1 700 km breit, der vor der Ostküste der USA bis zu 450 km (vgl. Meeresbodenkarten, National Geographic Magazine, Oktober 1971).

15 UN-Doc.A/CONF.62/L.4, 26. Juli 1974.

16 UN-Doc.A/CONF.62/C.2/L.47, 8. August 1974.

17 UN-Doc.A/CONF.62/C.2/SR.20, S. 16.

18 UN-Doc.A/CONF.62/C.2/SR.16, S. 12.

19 UN-Doc.A/CONF.62/C.2/SR.18, S. 5.

20 UN-Doc.A/CONF.62/C.2/L.33, 31. Juli 1974.

21 UN-Doc.A/CONF.62/C.2/L.29, 30. Juli 1974 (Afghanistan, Bhutan, Bolivien, Burundi, Tschechoslowakei, Ungarn, Laos, Lesotho, Mali, Mongolei, Nepal, Paraguay, Swasiland, Uganda, Obervolta und Sambia).

22 UN-Doc.A/CONF.62/C.2/L.39, 5. August 1974 (Afghanistan, Österreich, Belgien, Bhutan, Bolivien, Botswana, Finnland, Irak, Laos, Lesotho, Luxemburg, Nepal, Niederlande, Paraguay, Singapur, Swasiland, Schweden, Schweiz, Uganda, Obervolta und Sambia).

23 UN-Doc.A/CONF.62/C.2/L.38, 5. August 1974 (Art. 16).

24 UN-Doc.A/AC.138/79.

25 UN-Doc.A/CONF.62/33, 19. Juli 1974.

26 Vgl. auch den nigerianischen Vorschlag: draft articles on the exclusive economic zone (UN-Doc.A/CONF.62/C.2/L.21, 25. Juli 1974); die Vorschläge von Nicaragua (UN-Doc.A/CONF.62/C.2/L.17, 23. Juli 1974) und von Kolumbien, Mexiko, Venezuela (UN-Doc.A/AC.138/SC.II/L.21) sehen dagegen küstenstaatliche Hoheitsrechte hinsichtlich des gesamten Schelfs vor.

27 Unter den Teilnehmern der Dispute Settlement Group befanden sich Argentinien, Barbados, Bolivien, Kolumbien, Costa Rica, Venezuela und ein Vertreter des Interamerikanischen Juristenkomitees der Organisation der Amerikanischen Staaten.

28 UN-Doc.A/CONF.62/C.2/L.54, 12. August 1974.

29 UN-Doc.A/CONF.62/C.2/L.40, 5. August 1974.

30 Vgl. DDR in: UN-Doc.A/CONF.62/C.2/SR.22, S. 8; Ukraine in: UN-Doc.A/CONF.62/C.2/SR.25, S. 21; UdSSR in: UN-Doc.A/CONF.62/C.2/SR.26, S. 27; Polen in: UN-Doc.A/CONF.62/C.2/SR.26, S. 3; Bulgarien in UN-Doc.A/CONF.62/C.2/SR.28, S. 10. Zur kleinen Gruppe der konservativen Fischereinationen gehört auch Japan, das ebenfalls auf Wahrung traditioneller Fischereirechte besteht. Vgl. UN-Doc.A/CONF.62/C.2/SR.28.

31 UN-Doc.A/CONF.62/C.2/SR.30, S. 9—11.

Meeresverschmutzung, Meeresforschung und Technologietransfer

MAX IVERS KEHDEN

So wie der UN-Meeresbodenausschuß die Behandlung der Fragenkomplexe Meeresverschmutzung und Meeresforschung[1] einem besonderen Unterausschuß übertragen hatte, setzte auch die Seerechtskonferenz für die Beratung der Tagesordnungspunkte 12 (Meeresverschmutzung) sowie 13 (Meeresforschung) und 14 (Technologietranfer) einen eigenen — dritten — Ausschuß ein. Aber sie übertrug diesem Gremium damit keine ausschließliche Zuständigkeit; denn auch der erste und der zweite Ausschuß befassen sich mit diesen Problemen[2]. Bei dieser unklaren, aber der Interdependenz der von der Konferenz zu lösenden Probleme entsprechenden Zuständigkeitsverteilung sind Kompetenzkonflikte kaum vermeidbar. Insbesondere versuchte die Gruppe 77 hieraus Kapital zu schlagen, indem sie die Beratungen des 3. Ausschusses durch Parallelaktionen in den beiden anderen Ausschüssen begleitete. Nur der Umstand, daß diese Gremien wegen der Fülle der von ihnen vorrangig zu erörternden Fragen praktisch nicht in der Lage sind, sich darüber hinaus noch eingehend mit den Problemen der Meeresverschmutzung und der Meeresforschung zu befassen, hat solchen Aktionen bisher die Durchschlagskraft genommen. Es ist aber damit zu rechnen, daß sie in der nächsten Sitzungsperiode verstärkt und mit verfeinerten Methoden fortgesetzt werden.

I. Die Vorarbeiten des UN-Meeresbodenausschusses

Während der UN-Meeresbodenausschuß bereits seit März 1968[3] auf seinem eigentlichen Arbeitsgebiet, der Vorbereitung einer internationalen Regelung für die Erforschung und Ausbeutung des Tiefseebodens, intensiv tätig war, nahm der mit den Fragen der Meeresverschmutzung und Meeresforschung befaßte Unterausschuß III erst im März 1971 die Arbeit auf[4]. Der von dem Belgier van der Essen geleitete Unterausschuß setzte im Sommer 1972 eine Arbeitsgruppe ›Meeresverschmutzung‹ ein, zu deren Vorsitzenden der Mexikaner Vallarta gewählt wurde. Im Frühjahr 1973 wurde eine weitere, von dem Polen Olszowka geleitete Arbeitsgruppe ›Meeresforschung und Technologietransfer‹ gebildet, die aber erst im Sommer 1973 mit ihren Beratungen begann. Daraus erklärt sich einerseits der unzureichende Vorbereitungsstand der Seerechtskonferenz in den Bereichen Meeresverschmutzung und Meeresforschung. Andererseits war hierdurch der strukturelle Rahmen der Beratungen auf der Konferenz bereits weitgehend festgelegt.

Trotz der beschränkten Mitgliederzahl des Meeresbodenausschusses konnte die allgemeine Aussprache über den Komplex Meeresverschmutzung erst im Sommer 1972, über Meeresforschung im Frühjahr 1973 und über Technologietransfer sogar erst im Sommer 1973 abgeschlossen werden. Der Unterausschuß III mußte daher seine Arbeit beenden, ohne seine Aufgabe, Artikelentwürfe für die Seerechtskonferenz vorzubereiten, erfüllt zu haben. Allerdings haben seine beiden Arbeitsgruppen Textvorschläge vorgelegt, die trotz ihres informellen Charakters die Beratungen der Konferenz sowohl von der Organisation der Arbeit her als auch in der Sache erheblich beeinflußt haben[5]. Der eigentliche Wert der Vorbereitung bestand jedoch darin, die wichtigsten Sachfragen sowie die Bereiche weitgehender Übereinstimmung und die Hauptstreitpunkte herausgearbeitet zu haben.

1. Meeresverschmutzung

Ohne größere Schwierigkeiten hatte die Arbeitsgruppe ›Meeresverschmutzung‹ während der Frühjahrssitzung 1973 Artikelentwürfe über die grundlegende Verpflichtung der Staaten zum Schutz und zur Erhaltung der Meeresumwelt[6] und über sich daraus ergebende besondere Verpflichtungen[7] erarbeitet. Dagegen war über eine Bestimmung, die diese Verpflichtungen durch das Recht zur Ausbeutung der eigenen Naturschätze relativieren würde[8], keine Einigung erzielt worden.

Erst auf der Sommersitzung 1973, bei der Formulierung von Textvorschlägen für detailliertere Vorschriften, zeigten sich Schwierigkeiten globaler Umweltschutzmaßnahmen und wirkten sich die bestehenden tiefgreifenden Meinungsunterschiede aus. Hierbei wurden bereits die drei Hauptströmungen sichtbar, die auch die Beratungen der Seerechtskonferenz selbst bestimmten: Zahlenmäßig am größten und durch ihre Solidarisierung in der Gruppe 77 von großem politischen Gewicht sind die Staaten — sämtliche Entwicklungsländer —, die befürchten, durch Übernahme weitgehender Umweltschutzverpflichtungen ihre wirtschaftliche Entwicklung zu behindern. Nicht weniger wichtig ist eine Gruppe von besonders umweltorientierten Staaten, die für sich weitgehende nationale Rechte zur Kontrolle der Meeresverschmutzung in breiten, an ihr Küstenmeer angrenzenden Meereszonen fordern und diesem Ziel die unbestrittenen Vorzüge eines einheitlichen globalen Umweltschutzrechts zu opfern bereit sind. Paradoxerweise führen die entgegengesetzten Ausgangspunkte beider Gruppen in wichtigen Fragen wie etwa dem zentralen Problem der küstenstaatlichen Rechte zu den gleichen Forderungen, wodurch sich das Gewicht beider Gruppen noch erhöht. Einer dritten Gruppe von Staaten geht es vor allem darum, ungerechtfertigten Behinderungen der internationalen Schiffahrt durch die Küstenstaaten unter dem Vorwand, die Meeresumwelt schützen zu wollen, vorzubeugen. Diese Gruppe erhält ihre besondere Bedeutung unter anderem dadurch, daß ihr die großen Seemächte angehören und für diese außer den reinen Schiffahrts- und den Außenhandelsinteressen auch die sicherheitspolitischen Auswirkungen solcher Behinderungen eine erhebliche Rolle spielen.

Während dieses Dreiecksverhältnis in untergeordneten Fragen wie der technischen Unterstützung anderer Staaten, d. h. in erster Linie der Entwicklungsländer, bei Maßnahmen zur Bekämpfung der Meeresverschmutzung oder der Überwachung der Meeresumwelt auf Verschmutzung ohne nennenswerte Auswirkung blieb und eine Einigung auf gemeinsame Artikelentwürfe letztlich nicht verhinderte[9], kam es im übrigen — wenn auch mit unterschiedlicher Intensität — voll zum tragen.

Das gilt einmal für die Beratungen über die Frage *weltweiter und regionaler Zusammenarbeit* bei der Bekämpfung der Meeresverschmutzung. Hier scheiterte die Formulierung eines gemeinsamen Textentwurfes an der Forderung der Entwicklungsländer, daß schon bei der Ausarbeitung von Zusammenarbeitsvereinbarungen den wirtschaftlichen Möglichkeiten zur Erfüllung der Umweltschutzverpflichtungen Rechnung getragen werden müsse. Der schließlich akzeptierte Entwurf, der nur die Alternativen »keine Berücksichtigung wirtschaftlicher Faktoren« und »Berücksichtigung wirtschaftlicher Faktoren« enthält[10], gibt den Meinungsstand allerdings nicht zutreffend wieder, da eine Mittelmeinung die Berücksichtigung solcher Faktoren bei der Hauptquelle der Meeresverschmutzung, der Verschmutzung vom Lande aus, zulassen will.

Den Schwerpunkt der Auseinandersetzungen bildete die völkerrechtsverbindliche *Inkraftsetzung und Durchsetzung von Reinhaltungsvorschriften.* Man einigte sich lediglich auf einen Artikelentwurf mit Alternativen über die Schaffung solcher Vorschriften[11]. Das eigentliche Problem bildet hierbei die Meeresverschmutzung durch Schiffe. In den übrigen Fragen sind die Differenzen nicht so erheblich.

Der Textvorschlag für Reinhaltungsvorschriften betreffend die *Meeresverschmutzung durch Schiffe* enthält nicht weniger als sechs Alternativen und zwölf Fußnoten[12]. Seine Hauptbedeutung besteht darin, die wesentlichen Elemente des Meinungsgegensatzes sichtbar gemacht zu haben: Es geht einmal um das Problem, zwecks schnellerer Anpassung des internationalen Rechts an Veränderungen der Technik und an neue wissenschaftliche Erkenntnisse die Schaffung von Reinhaltungsvorschriften, d. h. Regeln über Bau, Ausrüstung und Betrieb von Seeschiffen, auf internationaler Ebene zu institutionalisieren. Diese Aufgabe wollen die Schiffahrtsnationen der Zwischenstaatlichen Beratenden Seeschiffahrtsorganisation (IMCO), die seit ihrer Gründung bahnbrechende Arbeit zur Bekämpfung der Meeresverschmutzung geleistet hat, zuweisen. Dagegen haben sich andere Staaten dafür ausgesprochen, die neu zu gründende Meeresbodenbehörde[13] bzw. das Umweltprogramm der Vereinten Nationen[14] hiermit zu betrauen. Ein zweites Problem bildet die Forderung, die internationale Schiffahrt in Meereszonen unter küstenstaatlicher Hoheitsgewalt, d. h. im Küstenmeer und in der Wirtschaftszone, besonderen, von den internationalen Reinhaltungsvorschriften abweichenden Bestimmungen des Küstenstaates zu unterwerfen. Diese vor allem von Kanada mit Rücksicht auf die besondere Gefährdetheit der an seine Küsten angrenzenden arktischen Gewässer vorgetragene Forderung findet die Unterstützung einer großen Zahl von Entwicklungsländern, da diese Staaten für areas under national jurisdiction die Bindung des Küstenstaates an internationale Reinhaltungsvorschriften schlechthin ablehnen. Darüber hinaus fordert Brasilien, daß die Entwicklungsländer das Recht erhalten sollen, für Schiffe unter eigener Flagge weniger strenge Vorschriften zu erlassen, um den Aufbau eigener Handelsflotten zu erleichtern. Diese Forderung ist besonders schwerwiegend; denn sie würde nicht nur die Maßnahmen zur Bekämpfung der Meeresverschmutzung zu einer Farce werden lassen, sondern auch der Ausflaggung von Schiffen unter die billigen Flaggen einiger Entwicklungsländer neuen Auftrieb geben.

Auch in der Frage der Durchsetzung von Reinhaltungsvorschriften steht die Meeresverschmutzung durch Schiffe im Zentrum des Meinungsgegensatzes. Während es für den Bereich der Gewässer außerhalb der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt weiterhin unbestritten ist, daß grundsätzlich der Staat, unter dessen Flagge ein Schiff fährt[15], durch seine Verwaltungsbehörden und Gerichte für die Einhaltung der internationalen Bestimmungen zu sorgen hat, fordert die Mehrheit der Staaten für die Gewässer innerhalb der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt, also die 200 sm Zone[16], uneingeschränkte Kontrollrechte des Küstenstaates auch gegenüber Schiffen unter fremder Flagge. Die traditionellen Schiffahrtsnationen wie das Vereinigte Königreich lehnen solche Rechte überwiegend ab. Andere wollen die Flaggenhoheit nur durch Kontrollrechte des Staates, den ein Schiff nach einem Verstoß gegen Reinhaltungsvorschriften anläuft[17], ergänzen[18]. Vermittelnde Vorschläge Frankreichs[19] und Japans[20], dem Küstenstaat innerhalb einer an sein Küstenmeer angrenzenden Meereszone Kontrollrechte nur zur Verfolgung und Ahndung von Verstößen gegen solche Vorschriften einzuräumen, förderten keinerlei Kompromißbereitschaft der Verfechter des sogenannten zonal approach zu Tage.

2. Meeresforschung

Bei dem Fragenkomplex Meeresforschung ließ die Konferenzvorbereitung noch mehr zu wünschen übrig als hinsichtlich des Komplexes Meeresverschmutzung. Das ist mit der extrem kurzen Vorbereitungszeit[21] allein nicht zu erklären; denn es handelt sich hierbei um ein leichter überschaubares Gebiet. Die eigentliche Ursache liegt in dem grundsätzlichen Meinungsstreit darüber, ob die Freiheit der wissenschaftlichen Meeresforschung, die die Nutzung des Meeresraumes in dem

gegenwärtigen Ausmaß überhaupt erst ermöglicht hat, weiterhin die Grundlage der rechtlichen Ordnung bilden soll. Es gelang deshalb lediglich, Entwürfe für einen Artikel über Begriff und Ziele wissenschaftlicher Meeresforschung[22] und für einen Artikel über ihre Durchführung und Förderung[23] — beide mit Alternativen — zu formulieren.

Den Schwerpunkt der Diskussion bildete die Frage der *Meeresforschung in der Wirtschaftszone*. Die Entwicklungsländer, d. h. die große Mehrheit der Staaten, sprachen sich dafür aus, dem Küstenstaat das ausschließliche Recht zur Regelung und Durchführung von Forschungsvorhaben in dieser Zone vorzubehalten bzw. die Meeresforschung von seiner Zustimmung und Beteiligung abhängig zu machen. Dagegen setzten sich die Industrienationen überwiegend für eine weitgehende Forschungsfreiheit ein. Ihre Bereitschaft, den Küstenstaat bei der Durchführung der Forschungsvorhaben und der Auswertung der Ergebnisse zu beteiligen[24], führte zu keiner Annäherung der Standpunkte.

Der unbefriedigende Verlauf der Beratungen über die Meeresforschung in der Wirtschaftszone wirkte sich auch nachteilig auf die Behandlung des Komplexes *Meeresforschung außerhalb der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt* aus. Eine Einigung auf einen gemeinsamen Textvorschlag, in dem die Freiheit der wissenschaftlichen Meeresforschung anerkannt wird, war nicht möglich. Die Entwicklungsländer waren lediglich bereit, einen Artikelentwurf zu akzeptieren, in dem die Pflicht zur Zusammenarbeit bei der Meeresforschung unter besonderer Berücksichtigung der Interessen und Bedürfnisse der Entwicklungsländer statuiert wird. Auch ein Vermittlungsvorschlag, neben dem Recht auf freie Meeresforschung die Pflicht zur Zusammenarbeit bei der Meeresforschung festzulegen, beseitigte nicht die Verhärtung der Fronten.

3. Technologietransfer

Auf dem Gebiet Entwicklung und Weitergabe von Technologie kann man von einer Konferenzvorbereitung im strengen Sinne kaum sprechen. Es fand lediglich eine allgemeine Aussprache im Untersuchungsausschuß III statt. Selbst die Entwicklungsländer, von denen die Forderung nach Technologietransfer kommt, legten keine Artikelentwürfe vor. In der Arbeitsgruppe wurde das Thema überhaupt nicht behandelt.

II. Die Beratungen der Seerechtskonferenz

Obwohl angesichts der unzureichenden Vorbereitung von vornherein nicht mit einem erfolgreichen Abschluß der Konferenz während der Beratungen in Caracas gerechnet werden konnte, verlief die Konferenz enttäuschend. Der 3. Ausschuß verlor viel Zeit mit Verhandlungen über die Organisation der Arbeit, da die Gruppe 77 der Einsetzung von zwei Unterausschüssen — einem für Meeresverschmutzung und einem für Meeresforschung und Technologietransfer — widersprach. Erst am 15. Juli, also fast vier Wochen nach Beginn der Konferenz, einigte man sich darauf, abwechselnd informelle Sitzungen über den Tagesordnungspunkt Meeresverschmutzung und über die Tagesordnungspunkte Meeresforschung und Technologietransfer abzuhalten. Das entspricht — mit anderer Bezeichnung — genau der im Meeresbodenausschuß vorgenommenen Arbeitsteilung.

Einen weiteren Streitpunkt bildete die Leitung der so gebildeten informellen Arbeitsgruppen. Nachdem als Vorsitzender des 3. Ausschusses mit dem Bulgaren Yankov ein Vertreter der Ostblockstaaten gewählt worden war, schied der Pole Olszowka als Vorsitzender der Arbeitsgruppe Meeresforschung und Technologietransfer aus. Daher wurde zunächst vorgeschlagen, daß die stellvertretenden Ausschußvorsitzenden, d. h. die Vertreter Kolumbiens, Zyperns und der Bundesrepublik Deutschland[25], die Arbeitsgruppen leiten sollten. Die endgültige Entscheidung bestand jedoch darin, daß der Mexikaner Vallarta — an Stelle des Vertreters von Kolumbien — wieder den Vorsitz der Arbeitsgruppe Meeresverschmutzung übernahm, während zum Vorsitzenden der Arbeitsgruppe Meeresforschung und Technologietransfer der Deutsche Metternich[26] gewählt wurde.

Außerdem entschied der Ausschuß, vor Beginn der Beratungen in den Arbeitsgruppen eine Generaldebatte abzuhalten, die den Delegationen Gelegenheit geben sollte, die Haltung ihrer Regierungen zu den Tagesordnungspunkten 12 bis 14 darzulegen. Diese Debatte, in der auch die Bundesrepublik Deutschland Erklärungen abgab[27], konnte erst am 19. Juli abgeschlossen werden, so daß die Arbeitsgruppen, d. h. die eigentliche Verhandlungsebenen, erst gegen Ende der fünften(!) Konferenzwoche ihre Tätigkeit aufnehmen konnten. Unter diesen Umständen kann es nicht verwundern, daß die Konferenz das Stadium von Verhandlungen nicht erreichte, sondern diese lediglich vorbereitete.

1. Meeresverschmutzung

Zentrales Thema der Beratungen über Maßnahmen zur Reinhaltung des Meeres war die Forderung, dem Küstenstaat das Recht zum Erlaß von Reinhaltungsvorschriften und deren Durchsetzung in einer Meereszone von 200 sm Breite einzuräumen. Bei diesem Generalangriff der Anhänger des *zonal approach* ging es aber anscheinend nicht allen Staaten um eine möglichst wirkungsvolle Bekämpfung der Meeresverschmutzung, sondern mehr um eine flankierende Maßnahme in ihrem Kampf, unter der Firma ›Wirtschaftszone‹ die Anerkennung eines 200 sm breiten Küstenmeeres durchzusetzen. Wurde doch als Begründung für die Forderung nach der Verschmutzungskontrollzone oft nicht etwa angeführt, der Küstenstaat sei in dieser Zone wegen seiner räumlichen Nähe oder seinem Interesse an der Reinhaltung seiner Gewässer und Küsten der beste Garant für die Verhinderung von Meeresverschmutzungen, sondern lediglich, da die — in vielen Wirtschaftszonen kaum vorhandenen — Meeresschätze dieser Zone dem Küstenstaat gehörten, müsse er auch das Recht haben, sie vor Verschmutzung zu schützen. Diese Pseudologik[28], die gar nicht erst danach fragt, ob das Rezept dem Patienten Meeresumwelt hilft[29], hat aber durch ständige Wiederholung ihre Wirkung nicht verfehlt; denn gegenüber den Beratungen des Meeresbodenausschusses ist eine weitere Zunahme der Anhängerschaft des zonal approach zu verzeichnen. Das fand seinen sichtbaren Ausdruck in der gemeinsamen Vorlage eines Artikelentwurfes durch eine Gruppe von zehn Staaten über den zonal approach bei der Erhaltung der Meeresumwelt[30], der dem Küstenstaat umfassende Kontrollrechte in seiner Wirtschaftszone einräumt. Da den Entwurf sechs Staaten, die Miteinbringer eines Arbeitspapiers über die küstenstaatliche Durchsetzung von Reinhaltungsvorschriften im Meeresbodenausschuß waren[31], nicht mit eingebracht haben, diese Staaten aber weiter für eine Verschmutzungskontrollzone eintreten, ist damit die Zahl der Staaten, die sich für den zonal approach durch Einbringung von Textvorschlägen eingesetzt haben, weiter gestiegen[32]. Nachdem die Anerkennung der 200 sm Wirtschaftszone durch die Sowjetunion dieser praktisch schon zum Durchbruch verholfen hat, wird es großer Anstrengungen bedürfen, die Konferenz davon zu überzeugen, daß der zonal approach kein Allheilmittel ist und nicht für alle Quellen der Meeresverschmutzung optimale Bekämpfungsmöglichkeiten schafft.

a) Behandlung der Artikelentwürfe des UN-Meeresbodenausschusses

Eine Reihe von Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, hatte sich in der Generaldebatte dafür ausgesprochen, die informellen Artikelentwürfe des Meeresbodenausschusses der Arbeit der Seerechtskonferenz zugrundezulegen. Die Arbeitsgruppe Meeresverschmutzung beschloß daher, zunächst diese Textvorschläge zu behandeln. Hierbei beschränkte sie sich darauf, Änderungs- und Ergänzungsanträge ohne Aussprache entgegenzunehmen[33]. Die Beratung der Anträge fand

in einer von ihr eingesetzten kleinen negotiating and drafting group statt. Das Ergebnis war die Annahme von Entwürfen für sieben Artikel durch die Arbeitsgruppe[34], die aber vom 3. Ausschuß selbst lediglich zur Kenntnis genommen wurden.

Ein Vergleich der Texte mit denen des Meeresbodenausschusses ergibt, daß die Konferenz im Gegensatz zu diesem keine Entwürfe betreffend Reinhaltungsvorschriften, Überwachung der Meeresumwelt auf Verschmutzung und Beendigung umweltschädigender Aktivitäten[35] erarbeiten konnte. Von den angenommenen Texten sind nur drei nicht kontrovers. Sie werden vermutlich ohne substantielle Änderungen in das Vertragswerk aufgenommen, und zwar handelt es sich dabei um Artikelentwürfe über

- die grundlegende Verpflichtung der Staaten zum Schutz und zur Erhaltung der Meeresumwelt,
- das Verbot des Verschmutzungstransfers und
- die technische Unterstützung bei der Bekämpfung der Meeresverschmutzung.

Folgende sachliche Änderungen sind hervorzuheben:

Die Artikelentwürfe des Meeresbodenausschusses litten darunter, daß nicht immer zwischen den einzelnen Quellen der Meeresverschmutzung sachgerecht differenziert wurde[36]. Daher hat sich zusammen mit anderen Staaten die Bundesrepublik Deutschland auf der Konferenz dafür eingesetzt, der sich aus den verschiedenen Arten der Meeresverschmutzung ergebenden Notwendigkeit unterschiedlicher Bekämpfungsmaßnahmen entsprechende Regelungen zu schaffen. Ein erster Erfolg dieser Bemühungen ist der neue Paragraph 4 des Artikelentwurfs über besondere Verpflichtungen, der statt bisher drei[37] nunmehr sechs Quellen der Meeresverschmutzung unterscheidet und die Einbringung von Abfällen ins Meer (dumping) nicht mehr als einen Fall der Meeresverschmutzung durch Schiffe behandelt[38].

Der Textvorschlag über die Berücksichtigung wirtschaftlicher Gegebenheiten bei der Erfüllung von Umweltschutzverpflichtungen hat einen erheblichen Bedeutungswandel dadurch erfahren, daß nach einer seiner Alternativen solche Gegebenheiten nicht nur bei der Erfüllung der Verpflichtung zur Bekämpfung der Meeresverschmutzung vom Lande aus, sondern auch bei allen anderen Umweltschutzverpflichtungen berücksichtigt werden sollen[39]. Wenn eine derartige Bestimmung Bestandteil des Übereinkommens werden sollte, könnten die Entwicklungsländer ohne Bedenken hohe Umweltschutzverpflichtungen übernehmen, da hierdurch in der Praxis nur die Industrienationen finanziell belastet werden würden.

b) Schaffung und Durchsetzung von Reinhaltungsvorschriften

Die von der Konferenz erarbeiteten Artikelentwürfe können allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Hauptarbeit noch bevorsteht. Die informelle negotiating and drafting group konnte nämlich die Änderungsanträge zu dem Artikelentwurf über Reinhaltungsvorschriften[40] nicht mehr beraten und auch das Problem der Durchsetzung solcher Vorschriften durch Verwaltungsbehörden und Gerichte wurde auf der eigentlichen Verhandlungsebene der informellen Sitzungen nicht diskutiert. Man einigte sich lediglich auf ein Arbeitsschema für die zukünftigen Erörterungen, welches allerdings den Vorzug hat, eine differenzierende Behandlung der verschiedenen Arten der Meeresverschmutzung sicherzustellen[41].

Hierbei bereitet die *Meeresverschmutzung von Lande aus* noch am wenigsten Schwierigkeiten, da Übereinstimmung darüber besteht, daß die Reinhaltungsvorschriften von dem verschmutzenden Staat, d. h. in der Regel vom Küstenstaat selbst, zu erlassen sind und ihre Einhaltung durch administrative und strafrechtliche Maßnahmen desselben sicherzustellen ist. Meinungsverschiedenheiten bestehen hauptsächlich in bezug auf die Forderung, darüber hinaus sollten auf internationaler und regionaler Ebene Reinhaltungsvorschriften geschaffen werden, die beim Erlaß der nationalen Bestimmungen zu berücksichtigen seien[42].

Auch hinsichtlich der *Meeresverschmutzung durch Ausbeutung des Meeresbodens innerhalb nationaler Hoheitsgewalt* ist praktisch unbestritten, daß der Küstenstaat die Reinhaltungsvorschriften erlassen und durchsetzen soll. Keine Klarheit besteht dagegen über die Bedeutung, die internationalen Vorschriften und internationalen Organisationen wie der neu zu gründenden Meeresbodenbehörde oder der IMCO bei ihrer Ausarbeitung zukommen soll. Eine Reihe von Staaten fordert für den Küstenstaat das Recht, von internationalen Regelungen durch strengere nationale Bestimmungen abweichen zu können[43].

Vorschriften zur Bekämpfung der *Meeresverschmutzung durch Ausbeutung des Tiefseebodens*[44] soll nach einhelliger Meinung die neu zu gründende internationale Meeresbodenbehörde erlassen.

Wie bei der Meeresverschmutzung vom Lande aus und durch Ausbeutung des Meeresbodens in der Wirtschaftszone so zeichnet sich auch hinsichtlich der *Einbringung von Abfällen ins Meer* die Durchsetzung des zonal approach als Grundlage der zukünftigen Regelung ab, nachdem sich in der Generaldebatte unter anderem auch die Sowjetunion und das Vereinigte Königreich dafür ausgesprochen haben, daß der Küstenstaat die einschlägigen Vorschriften in einer an sein Küstenmeer angrenzenden Meereszone durchsetzen soll[45].

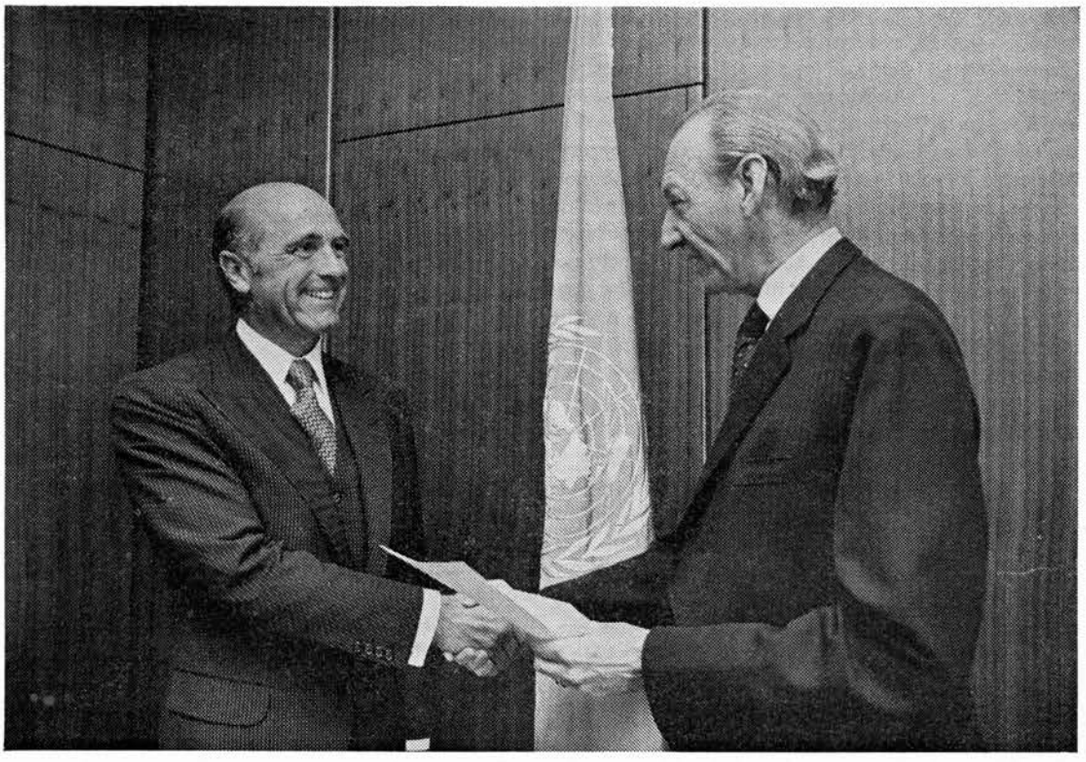
Das eigentliche Problem bildet — sowohl von der Schwierigkeit der Materie als auch der Schärfe des Meinungsstreites her — die Bekämpfung der *Meeresverschmutzung durch Schiffe*. Die Schiffahrtsnationen bestehen weiterhin darauf, daß international vereinbarte Reinhaltungsvorschriften zur Anwendung kommen[46]. Lediglich für Schiffe unter seiner eigenen Flagge soll ein Staat davon abweichende strengere Bestimmungen erlassen können. Demgegenüber verlangen die Anhänger des zonal approach für den Küstenstaat das Recht, zumindest bei Fehlen ausreichender internationaler Vorschriften innerstaatliche Normen, die in der Wirtschaftszone auch für Schiffe unter fremder Flagge gelten sollen, erlassen zu können. Das ist eine, was Vorschriften über den Bau, die Ausrüstung und Bemannung von Schiffen betrifft, schlechthin unakzeptable Forderung, da bei Anerkennung dieses Rechts von vornherein der politische Druck zur Vereinbarung ausreichender internationaler Regelungen, deren Einheitlichkeit für die Schiffahrt und den von ihr abhängigen überseeischen Warenverkehr von außerordentlicher Wichtigkeit ist, beseitigt würde. Diese Konsequenz wäre aber unter dem Gesichtspunkt einer wirkungsvollen Bekämpfung der Meeresverschmutzung höchst unerwünscht; denn unzureichende internationale Reinhaltungsvorschriften würden sich nicht nur auf die Meeresumwelt der Wirtschaftszone, sondern auch des außerhalb dieser Zone liegenden — weitaus größeren — Teils der Hohen See negativ auswirken. Da Schiffe gewissermaßen eine Quelle der Meeresverschmutzung ›im Umherziehen‹ bilden und die von ihnen ins Meer abgegebenen Verschmutzungsstoffe mit Wind und Strömungen über große Entfernungen auch in die Wirtschaftszonen der Küstenstaaten treiben, hilft also deren Selbsthilfe weder ihnen noch der Meeresumwelt. Es ist deshalb zu hoffen, daß bis zur nächsten Sitzungsperiode die Erkenntnis der Notwendigkeit weltweit geltender einheitlicher Reinhaltungsvorschriften für die Schiffahrt wächst. Das gilt auch in bezug auf die von den Entwicklungsländern verstärkt erhobene Forderung, im Interesse der Erleichterung des Aufbaus eigener Handelsflotten müßten sie das Recht erhalten, für Schiffe unter ihrer Flagge weniger strenge Reinhaltungsvorschriften erlassen zu können[47].

Als ein gutes Omen für die weiteren Beratungen mag sich erweisen, daß noch im Sommer 1973, in der letzten Phase der Arbeit des Meeresbodenausschusses, die IMCO, d. h. die Organisation, in deren Rahmen die internationalen Reinhaltungs-

vorschriften auszuarbeiten sein werden, heftiger Kritik ausgesetzt war, während ein Jahr später in Caracas die von ihr zur Bekämpfung der Meeresverschmutzung geleistete vorbildliche Arbeit auch von den Entwicklungsländern[48], aus deren Reihen die Kritik gekommen war, anerkannt wurde. Gegen Ende der diesjährigen Sitzungsperiode machte Chile, das sich unter den Kritikern der IMCO besonders hervorgetan hatte und trotz Inanspruchnahme weitgehender küstenstaatlicher Rechte[49] in seinen Gewässern zwei schwere Fälle von Ölverschmutzung in kurzer Zeit hintereinander nicht hat verhindern können, sogar den Vorschlag, unter der Aufsicht der IMCO sollten regionale Katastrophenstäbe zur Bekämpfung von Meeresverschmutzungen eingerichtet werden[50].

Pessimistischer sind die Aussichten einer Einigung in der Frage, wessen Behörden und Gerichte für die Einhaltung der Reinhaltungsvorschriften verantwortlich sein sollen, zu beurteilen. Soweit es sich um die Durchsetzung der Vorschriften auf der Hohen See handelt, ist das weiterhin unbestritten der Flaggenstaat. Seine Hoheitsgewalt soll allerdings nach den Vorstellungen einer Reihe von Staaten durch Kontrollbefugnisse des Hafenstaates ergänzt werden[51]. Die Auseinandersetzung dreht sich nach wie vor hauptsächlich um die Durchsetzung von Reinhaltungsvorschriften in der Wirtschaftszone. Hier hat sich das Meinungsbild in der Weise verändert, daß sich die Anhängerschaft des zonal approach vergrößert hat, insbesondere mit Griechenland eine weitere Schiffahrtsnation ihre Bereitschaft signalisiert hat, dieses Konzept in begrenztem Umfang zu akzeptieren[52]. Eine genauere Analyse des zonal approach ergibt jedoch, daß die Gewährung küstenstaatlicher Kontrollrechte über die internationale Schiffahrt in breiten, an das Küstenmeer angrenzenden Meereszonen[53] mehr Probleme schafft als sie hinsichtlich der Bekämpfung der Meeresverschmutzung — scheinbar — löst. Das gilt insbesondere dann, wenn der Küstenstaat auch das Recht erhält, Verstöße gegen Reinhaltungsvorschriften strafrechtlich zu ahnden, da sich dann — z. B. bei einer »grenzüberschreitenden« Verschmutzung mehrerer Kontrollzonen — die Möglichkeit von Doppel-, ja sogar von Mehrfachbestrafungen ergibt. Der zonal approach ist daher für viele Schiffahrtsnationen, insbesondere die großen Seemächte Sowjetunion[54], Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten, auch in der gemäßigten Form des französischen[19] oder japanischen[20] Entwurfs nicht akzeptabel[55].

Angesichts dieses Stellungskrieges zwischen Anhängern des flag/port state approach und den Zonalisten versucht ein Artikelentwurf der Bundesrepublik Deutschland vom 1. August[56] mit einem *funktionalen Konzept*, welches die Kontrollfunktionen so unter Flaggen-, Hafen- und Küstenstaaten aufteilt, daß jeweils demjenigen Staat Befugnisse zugewiesen werden, der zu ihrer Ausübung am besten geeignet erscheint, neue Wege zu weisen[57]. Neu ist hieran vor allem folgendes: Nach geltendem Seevölkerrecht kann nur der Flaggenstaat ein Handelsschiff auf Hoher See anhalten, um festzustellen, ob es unter Verstoß gegen Reinhaltungsvorschriften schädliche Stoffe in das Meer abgegeben hat[58]. Nach den Vorstellungen der Anhänger des zonal approach soll auch der Küstenstaat in einer an sein Küstenmeer angrenzenden, genau abgegrenzten Meereszone die gleichen Befugnisse erhalten. Dadurch würde diese Zone hinsichtlich der Verschmutzungskontrolle dem Küstenmeer gleichgestellt werden; denn durch die ›territoriale‹ Zuweisung würden die Kontrollrechte einen ausschließlichen Charakter besitzen. Das begründet insbesondere in den Randmeeren aufgrund der geographischen Gegebenheiten erhebliche Mißbrauchsverfahren. Vor allem aber werden benachbarte Küstenstaaten, die infolge von Meeresströmungen, Wetterbedingungen und dergleichen durch einen Verstoß gegen Reinhaltungsvorschriften in der Verschmutzungskontrollzone ihres Nachbarstaates weitaus stärker betroffen sein können als dieser selbst und daher auch ein größeres Interesse an der Durchführung von Ermittlungen haben können, von der Ausübung solcher Kontrollbefugnisse ausgeschlossen. Diesen Nachteilen begegnet der functional approach der Bundesrepublik Deutschland dadurch, daß in Weiterentwicklung der Grundgedanken des Brüsseler Interventions-Übereinkommens vom 29. November 1969 jedem Küstenstaat im Falle einer größeren Meeresverschmutzung, die sich auf der Hohen See in der Nähe seines Küstenmeeres ereignet hat, Ermittlungsbefugnisse gegenüber einem nahe der Verschmutzungsstelle angetroffenen Handelsschiff eingeräumt werden[59]. Auf diese Weise kann nicht nur der Staat, in dessen Wirtschafts- oder Verschmutzungskontrollzone sich ein Verstoß ereignet hat, der aber unter Umständen kein Interesse an der Durch-



Der neue Bonner Botschafter bei den Vereinten Nationen, Rüdiger von Wechmar (links), überreichte Generalsekretär Kurt Waldheim am 15. Juli sein Beglaubigungsschreiben. Von Wechmar, bis dahin Chef des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, löste Botschafter Walter Gehlhoff ab, der die Bundesrepublik als erster Botschafter nach dem deutschen UN-Beitritt (und vorher lange Zeit als Ständiger Beobachter) bei den Vereinten Nationen vertreten hatte. Gehlhoff kehrte als Staatssekretär ins Auswärtige Amt zurück. Die diesjährige 29. UN-Generalversammlung wählte von Wechmar zu einem ihrer Vizepräsidenten. Hierdurch gehört er zugleich dem Lenkungsausschuß an, der die Tagesordnung der Generalversammlung vorschlägt und andere wichtige Verfahrensfragen regelt.

führung von Ermittlungen hat, sondern auch jeder andere benachbarte Küstenstaat die Ermittlungen führen. Da eine so ausgestaltete Ermittlungsbefugnis außerdem immer Ausnahmecharakter behält, sind gleichzeitig die Gefahren mißbräuchlicher Eingriffe in die Flaggenhoheit im Vergleich zum zonal approach erheblich verringert. Beides, effektivere Kontrolle und verminderte Mißbrauchsgefahr, ergibt sich auch daraus, daß der functional approach die Vereinbarung kooperativer Kontrollverfahren und damit gleichzeitig die Kontrolle der Kontrolleure begünstigt.

Wie das Problem der Schaffung und Durchsetzung von Reinhaltungsvorschriften schließlich gelöst werden wird, läßt sich nach dem Verlauf der Konferenzrunde in Caracas noch nicht hinreichend deutlich abschätzen. Vieles wird davon abhängen, welches Ergebnis die Beratungen über das Konzept der special areas bringen werden[60].

2. Meeresforschung

Mehr als beim Komplex Meeresverschmutzung stand die Diskussion über die zukünftige völkerrechtliche Ordnung der Meeresforschung im Zeichen des Gegensatzes zwischen Entwicklungsländern und Industrienationen. Hier bestehen — im Gegensatz etwa zum Problem der Meeresverschmutzung durch Schiffe — echte Interessengegensätze, die nur schwer zu überbrücken sind. Gegenüber den Beratungen des Meeresbodenausschusses ist sogar noch eine weitere Versteifung der Fronten festzustellen, da es den Entwicklungsländern nicht mehr allein darum zu gehen scheint, Forschungsvorhaben in der Wirtschaftszone von ihrer Genehmigung und Beteiligung abhängig zu machen und hinsichtlich der übrigen Meeresforschung auf der Hohen See eine völkerrechtliche Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen Industrienationen und Entwicklungsländer zu begründen. Vielmehr muß man aufgrund des Verlaufs der Sitzungsperiode in Caracas den Eindruck gewinnen, daß auf der Seerechtskonferenz der großangelegte Versuch unternommen wird, die Meeresforschung der Industrienationen[61] unter die Kontrolle der Entwicklungsländer zu bringen.

Dieses aus der Sicht der Wissenschaft schockierende Bemühen wird verständlicher, wenn man sich vergegenwärtigt, daß für die Entwicklungsländer Meeresforschung wie jede andere Forschung einen Luxus darstellt, den sie sich nicht zu leisten können glauben[62], wenn sie ohne praktische Nutzanwendung lediglich der Erweiterung des menschlichen Wissens über die Meeresumwelt dient. Für sie ist Forschung in erster Linie ein Mittel zur Förderung der eigenen wirtschaftlichen Entwicklung und Meeresforschung im besonderen vor allem eine Vorstufe der Prospektion nach Rohstofflagerstätten und der Erkundung von verwertbaren Fischbeständen. Meeresforschung so verstanden vergrößert, da sie praktisch nur von Industrienationen betrieben wird, die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen diesen und den Entwicklungsländern und widerspricht daher ihrer Politik des Abbaus des sozialen Gefälles zwischen armen und reichen Staaten. Von dieser Einbindung in ihre Gesamtstrategie her erhalten auch die Forderungen der Entwicklungsländer auf der Seerechtskonferenz ihr eigentliches Gewicht[63]. Ein doch sehr anfechtbares Wissenschaftsverständnis, das kaum dazu beitragen wird, Hunger und Armut zu beseitigen, sondern nur einigen wenigen Staaten hilft, die ohnehin im Begriff sind, die Schwelle zur Industrienation zu überschreiten. Das mag man beklagen und dabei zusätzlich darauf hinweisen, daß nur für wenige Entwicklungsländer jemals die Möglichkeit gegeben sein wird, selbständige Meeresforschung zu betreiben[64], für die übrigen aber die Verfolgung solcher Ziele illusionär ist. Ebenso illusionär wäre es allerdings, hieraus Kapital schlagen zu wollen und den Versuch zu unternehmen, die Solidarität der Entwicklungsländer zu sprengen, statt mit ihnen als Gruppe einen Interessenausgleich zu suchen.

Die Kontrolle der Meeresforschung läßt sich für die Entwicklungsländer paradoxerweise am wirkungsvollsten durch zwei scheinbar entgegengesetzte Politiken erreichen: extremen Nationalismus in der Wirtschaftszone und extremen Internationalismus in dem außerhalb der Wirtschaftszone liegenden Teil der Hohen See. Die Forderungen nach umfassender Regelungsbefugnis des Küstenstaates in der Wirtschaftszone und nach ebenso umfassenden Rechten einer neu zu gründenden Meeresbodenbehörde in der international area bildeten daher die wichtigsten Beratungsthemen. Hierbei machte die Konferenz im Vergleich zu den Vorarbeiten des Meeresbodenausschusses beachtliche Fortschritte; denn es gelang der Arbeitsgruppe Meeresforschung und Technologietransfer, die Hauptströmungen zu beiden Fragen in einem alternativen Textvorschlag zusammenzufassen[65].

a) Meeresforschung in der Wirtschaftszone

Auf der Grundlage des Artikelentwurfs des Meeresbodenausschusses über Durchführung und Förderung wissenschaftlicher Meeresforschung[23] formulierte die Arbeitsgruppe einen Text mit vier Alternativen, in denen die wichtigsten Meinungen zum Ausdruck kommen[65]:

Die Gruppe 77 will die Meeresforschung in der Wirtschaftszone dem Küstenstaat vorbehalten bzw. seiner umfassenden Kontrolle unterwerfen[66]. Hiervon unterscheidet sich eine aus Entwicklungsländern und Industrienationen zusammengesetzte Gruppe[67] hauptsächlich dadurch, daß ihrer Meinung nach der Küstenstaat seine Genehmigung zur Durchführung von Forschungsvorhaben in dieser Zone nicht verweigern soll, wenn der Antragsteller gewisse Voraussetzungen — insbesondere weitgehende Beteiligung des Küstenstaates — erfüllt. Dagegen lehnt eine andere, ebenfalls Entwicklungsländer und Industrienationen umfassende Gruppe — hauptsächlich Binnen- und geographisch benachteiligte Staaten —, zu der auch die Bundesrepublik Deutschland gehört, das Genehmigungserfordernis ab, ist aber bereit, eine Pflicht zur Notifizierung von Vorhaben und ein Beteiligungsrecht des Küstenstaates zu akzeptieren[68]. Auf völliger Forschungsfreiheit besteht schließlich eine außer Frankreich und das Vereinigte Königreich hauptsächlich Ostblockstaaten[69] umfassende Gruppe.

Die unnachgiebige Haltung der beiden letztgenannten Gruppen wird verständlich, wenn man berücksichtigt, daß Meeresforschung nicht nur Großforschung, sondern auch Großraumforschung ist. Die Forschungsprojekte müssen daher, wenn sie aussagekräftige Ergebnisse liefern sollen, oft über die Grenzen von Wirtschaftszonen hinausgreifen. Solche, meist an die Einhaltung genauer Zeitpläne gebundene Projekte können also bei Einführung einer Genehmigungspflicht für Forschungen in der Wirtschaftszone unter Umständen einfach dadurch vereitelt werden, daß ein Küstenstaat — oft würden es mehrere sein, deren Genehmigung einzuholen wäre — nicht rechtzeitig über einen Genehmigungsantrag entscheidet. Mit derartigen Unsicherheitsfaktoren belastet ist moderne Meeresforschung, bei der nicht selten Forschungsschiffe und -flugzeuge mehrerer Staaten eingesetzt werden, einfach undurchführbar.

Ein Kompromiß ist noch nicht zu erkennen. Die endgültige Regelung wird vermutlich zu einem erheblichen Teil davon abhängen, welche rechtliche Ausgestaltung die Meeresforschung in der international area erfährt.

b) Meeresforschung außerhalb der Wirtschaftszone

Die Auseinandersetzung um die Meeresforschung jenseits der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt hat eine beträchtliche Zuspitzung durch die Forderung der Gruppe 77 erfahren, in der international area die Berechtigung zur Durchführung von Forschungsvorhaben auf die neu zu gründende Meeresbodenbehörde zu übertragen. Diese soll wiederum von ihr authorisierte Meeresforschung Dritter in vollem Umfang kontrollieren[70]. Dabei gehen einige Staaten sogar soweit, diese Forderung auch auf Forschungstätigkeiten in der Wassersäule zu

erstrecken[71]. Demgegenüber treten die Industriestaaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, aber auch eine Reihe von Entwicklungsländern[72], für die Aufrechterhaltung der Forschungsfreiheit ein[73].

Die Meinungsunterschiede werden, da es sich um diametral entgegengesetzte Positionen handelt, nur schwer zu beseitigen sein. In diesem Zusammenhang ist aber darauf hinzuweisen, daß sich die Arbeitsgruppe auf einen gemeinsamen Artikelentwurf über ›Internationale und regionale Zusammenarbeit in der Meeresforschung einschließlich Austausch und Veröffentlichung wissenschaftlicher Daten‹ hat einigen können, der den Entwicklungsländern nicht nur eine Vorzugsstellung beim Austausch wissenschaftlicher Daten und Informationen und der Weitergabe von durch Meeresforschung gewonnenen Kenntnissen einräumt, sondern auch den Ausbau ihrer eigenen Forschungskapazitäten durch Ausbildung wissenschaftlichen und technischen Personals fördert[74]. Es erscheint nicht ausgeschlossen, daß weitere Schritte der Industrienationen in dieser Richtung die Attraktivität der Politik des extremen Internationalismus beseitigen und dadurch eine Einigung ermöglichen.

3. Technologietransfer

Im Bereich des Technologietransfer sind gegenüber der Arbeit des Meeresbodenausschusses keine nennenswerten Fortschritte zu verzeichnen. Zwar haben die Entwicklungsländer jetzt drei formelle Textvorschläge[75] vorgelegt, in denen geradezu ein Warenhauskatalog von Forderungen erhoben wird. Die Arbeitsgruppe befaßte sich jedoch nicht mit diesem Thema, so daß auch schlecht abgeschätzt werden kann, welchen Verlauf die weiteren Erörterungen nehmen werden.

Ausblick

Die Aussichten, schon während der nächsten Konferenzrunde im 3. Ausschuß zu einem erfolgreichen Abschluß zu kommen, sind angesichts des bisherigen Beratungsergebnisses eher negativ zu beurteilen. Zwar sind die Positionen der verschiedenen Interessengruppen in den wichtigen Fragen deutlich geworden. Da aber noch keine echten Verhandlungen stattgefunden haben, ist nicht erkennbar, wo Kompromißbereitschaft besteht und wie die Interessengegensätze überbrückt werden können. Schon aus technischen Gründen wird man daher in Genf kaum zu einem zeichnungsreifen Vertragswerk kommen, selbst wenn man — was nicht ausgeschlossen ist — in wichtigen anderen Fragen zu einer Einigung kommt.

Anmerkungen

1 Später erweitert um das Problem des Technologietransfers.
2 Tagesordnungspunkte 1 (Internationale Ordnung für den Tiefseeboden), 5.6 (Meeresforschung auf dem Festlandsockel), 6.1 (Rechte und Jurisdiktion der Küstenstaaten in der Wirtschaftszone in bezug auf Verschmutzungskontrolle und wissenschaftliche Forschung), 6.8 (Verhinderung und Kontrolle der Verschmutzung und anderer Gefahren für die Meeresumwelt in der Wirtschaftszone), 7.4 (Vorzugsrechte der Küstenstaaten bei der Verhinderung und Kontrolle der Verschmutzung und anderer Gefahren für die Meeresumwelt).
3 Zunächst als Ad-hoc-Ausschuß, seit 1969 als ständiger Ausschuß; zur Einsetzung des UN-Meeresbodenausschusses und zur ersten Phase seiner Beratungen siehe Kehden, Die Vereinten Nationen und die Nutzung des Bodens und Untergrundes des Hohen Meeres außerhalb der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt, in: Verfassung und Recht in Übersee 1969, S. 131—167 (142ff.).
4 Inzwischen hatte der Ausschuß durch die Entschließung der UN-Vollversammlung 2750 C (XXV) vom 17. Dezember 1970 (Deutscher Text: Vereinte Nationen 1971, S. 148) die Aufgabe erhalten, die für 1973 geplante 3. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen vorzubereiten. Da nach dem Beschluß der Vollversammlung auf dieser Konferenz die Probleme der Nutzung des ozeanischen Raumes umfassend zu behandeln waren, trug der Meeresbodenausschuß dieser Ausweitung seines Arbeitsgebietes durch Konstituierung von drei Unterausschüssen Rechnung.
5 Texte: UN-Doc.A/9021, Bd. 1, S. 86 (Meeresverschmutzung) und 103 (Meeresforschung).
6 WG.2/Paper No. 3.
7 WG.2/Paper No. 8/Add. 2 und 9.
8 WG.2/Paper No. 7.
9 Siehe die Artikelentwürfe über Technical Assistance (WG.2/Paper No. 12) und Monitoring (WG.2/Paper No. 13).
10 WG.2/Paper No. 10 and No. 10/Add. 1.
11 WG.2/Paper No. 15.
12 UN-Doc.A/9021, Bd. 1, S. 95.
13 Malta.
14 Kenia.
15 Flaggenstaat.
16 Es handelt sich dabei sämtlich um Staaten. die für die Schaffung einer ausschließlichen Wirtschaftszone von 200 sm Breite eintreten.
17 Hafenstaat.
18 Vorschlag der Vereinigten Staaten; Text: UN-Doc.A/AC.138/SC.III/L.40.
19 Text: UN-Doc.A/AC.138/SC.III/L.46.
20 Text: UN-Doc.A/AC.138/SC.III/L.49.
21 Die Arbeitsgruppe Meeresforschung und Technologietransfer war insgesamt nur einen Monat tätig, befaßte sich in dieser Zeit aber nur mit Meeresforschung.
22 WG.3/Paper No. 4.
23 WG.3/Paper No. 5.
24 Siehe insbesondere den Vorschlag der Vereinigten Staaten; Text: UN-Doc.A/AC.138/SC.III/L.44.
25 Zunächst Ministerialrat Dr. Lampe, dann Ministerialdirigent Dr. Breuer; beide Bundesverkehrsministerium, Abteilung Seeverkehr, Hamburg.
26 Botschaftsrat an der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, New York.
27 Zum Komplex Meeresverschmutzung am 17. Juli (Zusammenfassung in: UN-Doc.A/CONF.62/C.3/SR.5, S. 15) und zum Komplex Meeresforschung und Technologietransfer am 19. Juli (Zusammenfassung in: UN-Doc.A/CONF.62/C.3/SR.8, S. 14).
28 Artikel 5 Nr. 7 des Festlandsockel-Übereinkommens vom 29. April 1958 legt dem Küstenstaat, dem ja durch dieses Übereinkommen überhaupt erst das Recht zur alleinigen Ausbeutung der ursprünglich allen Staaten gemeinschaftlich ›gehörenden‹ Naturschätzen des Festlandsockels eingeräumt wird, umgekehrt — gewissermaßen als Ausgleich für diese Bevorzugung — die Pflicht auf, alle geeigneten Maßnahmen zum Schutze der lebenden Meeresreichtümer gegen schädliche Einwirkungen zu treffen, unabhängig davon, ob die der Nutzung durch alle Staaten unterliegenden Fischbestände der Hohen See oder lediglich die ihm nach Artikel 2 Nr. 4 des Übereinkommens ›gehörenden‹ lebenden Vorkommen des Festlandsockels gefährdet sind.
29 Da die Küstenstaaten dem ›Patienten‹ ohnehin lediglich einen anderen Arzt, nämlich sich selbst, verordnen, ist das auch fast eine ›verbotene‹ Frage.
30 Miteinbringer: Kanada, Fiji, Ghana, Guyana, Indien, Iran, Island, Neuseeland, Philippinen, Spanien; Text: UN-Doc.A/CONF.62/C.3/L.6.
31 Australien, Jamaica, Kenia, Kolumbien, Mexiko, Tanzania; Text: UN-Doc.A/AC.138/SC.III/L.56.
32 Wichtiger als die zahlenmäßige Zunahme erscheint dabei, daß sich unter den hinzugekommenen Staaten Indien und Spanien befinden.
33 Die Anträge sind in den informellen Konferenzdokumenten CRP/MP/2—9/Rev.1 und CRP/MP11—12/Rev.1 wiedergegeben.
34 Text: UN-Doc.A/CONF.62/C.3/L.15.
35 Texte des Meeresbodenausschusses: WG.2/Paper No. 15, 13 und 14.
36 Vgl. die Paragraphen 2 und 3 des Entwurfs über besondere Verpflichtungen (Text siehe Anm. 7) und den Entwurf über Reinhaltungsvorschriften (Text siehe Anm. 11).
37 Verschmutzung vom Lande aus, durch Schiffe und durch Ausbeutung des Meeresbodens; vgl. Paragraph 2 des alten Textes.
38 Statt dessen wird dumping seinem Charakter einer besonderen Form der Meeresverschmutzung vom Lande aus entsprechend jetzt im Zusammenhang mit dieser behandelt; vgl. Paragraph 4 (a), Text: UN-Doc.A/CONF.62/C.3/L.15.
39 Bisher WG.2/Paper No. 11, jetzt Artikel VII des Dokuments A/CONF.62/C.3/L.15.
40 Die Bundesrepublik Deutschland hat Änderungsanträge zu den Abschnitten über Verschmutzung vom Lande aus und durch Schiffe gestellt; Text: CRP/MP/9.
41 Siehe UN-Doc. A/CONF.62/C.3/L.14, S. 2.
42 So auch der Entwurf der Bundesrepublik Deutschland; Text: CRP/MP/9.
43 Vgl. insbesondere den Vorschlag der Vereinigten Staaten; Text: UN-Doc.A/AC.138/SC.III/L.40.
44 Meeresboden außerhalb der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt.
45 Vgl. hierzu den gemeinsamen Artikelentwurf der DDR und der Sowjetunion; Text: CRP/MP/12/Rev.1. Auch die Bundesrepublik Deutschland hat in ihrer Erklärung vom 17. Juli ihre Bereitschaft zu erkennen gegeben, dem Küstenstaat Kontrollrechte zur Verhinderung von Verstößen gegen internationale Reinhaltungsvorschriften einzuräumen; vgl. UN-Doc.A/CONF.62/C.3/SR.5, S. 17.
46 So z. B. der Vorschlag der Bundesrepublik Deutschland; Text: CRP/MP/9. Auch Staaten ohne größere Handelsflotte wie Ägypten, Birma, Cuba und Österreich treten hierfür ein.
47 Außer Brasilien jetzt auch Chile und Indien.
48 Unter anderem Cuba, Indien, Pakistan und Zaire.
49 Vgl. Kehden, Die Inanspruchnahme von Meereszonen und Meeresbodenzonen durch Küstenstaaten, 2. Aufl. 1971, S. 28.
50 UN-Doc.A/CONF.62/C.3/L.21.
51 Dabei ist jedoch streitig, wie weit die Befugnisse des Hafenstaates gehen sollen. Nach dem Vorschlag der Vereinigten Staaten soll er auch Strafhoheit erhalten; Text: UN-Doc.A/AC.138/SC.III/L.40. Dagegen sehen die Entwürfe Griechenlands (Text: UN-Doc.A/CONF.62/C.3/L.4) und der Bundesrepublik Deutschland (Text: UN-Doc.A/CONF.62/C.3/L.7) nur Ermittlungsbefugnisse vor.
52 Siehe UN-Doc.A/CONF.62/C.3/L.4.
53 Japan hat in seiner Erklärung vom 9. August zu erkennen gegeben, daß es an eine Zone von 50 sm Breite denkt; vgl. UN-Doc.A/CONF.62/C.3/SR.14, S. 4.

54 Die Sowjetunion ist wie alle anderen Ostblockstaaten auch als Eigentümer einer Staatshandelsflotte gegenüber Eingriffen in die Flaggenhoheit besonders empfindlich.
55 Die Bundesrepublik Deutschland hat in der Erklärung vom 5. August ihre Gründe für die Ablehnung des zonal approach zusammenfassend dargelegt; vgl. UN-Doc.A/CONF.62/C.3/SR.12, S. 8.
56 Text: UN-Doc.A/CONF.62/C.3/L.7.
57 Siehe hierzu die einführenden Erklärungen vom 5. und 9. August; Zusammenfassung in: UN-Doc.A/CONF.62/C.3/SR.12, S. 8 und SR.13, S. 8.
58 Artikel 6 des Internationalen Übereinkommens zur Verhinderung der Meeresverschmutzung durch Schiffe vom 2. November 1973 gibt darüber hinaus dem Hafenstaat das Recht, ein Schiff, solange es sich in seinen Häfen oder Off-Shore Anlagen befindet, auf einen Verstoß gegen Reinhaltungsvorschriften zu überprüfen.
59 Vgl. Artikel IV. Die Organe des Küstenstaates dürfen nach diesem Vorschlag ein Schiff aber nur anhalten und an Bord gehen, wenn Grund zu der Annahme besteht, daß es unter Verstoß gegen einschlägige Reinhaltungsvorschriften schädliche Stoffe in das Meer abgegeben hat und die Anhaltung zur Durchführung der Ermittlungen erforderlich ist.
60 Siehe hierzu unter anderem die — noch nicht erörterten — Textentwürfe Italiens, Tunesiens, Israels, der Bundesrepublik Deutschland und Schwedens; Text: CRP/MP/3/Add.1/Rev.1,3/Add.2,3/Add.3 und CRP/MP/9, 9/Rev.1.
61 Nur sie sind auf absehbare Zeit in der Lage, Großforschung in den Dimensionen moderner Ozeanographie zu planen, durchzuführen und zu verwerten.
62 Angesichts der riesigen Summen, die von den Industrienationen für Meeresforschung aufgewendet werden, nehmen die Entwicklungsländer es diesen auch nicht ab, daß sie sich hiervon keine praktisch verwertbaren Ergebnisse erhoffen.
63 Nicht von ungefähr besteht für die Entwicklungsländer ein enger Zusammenhang zwischen den Komplexen Meeresforschung und Technologietransfer.
64 Wie sich ja auch nur ein Teil der Industrienationen eine eigenständige Meeresforschung leisten kann.
65 Text: UN-Doc. A/CONF.62/C.3/L.17, II.
66 Vgl. den von Kolumbien als Sprecher der Gruppe 77 vorgelegten Artikelentwurf (Text: UN-Doc. A/CONF.62/C.3/L.13) und das informelle Papier CRP/Sc.Res./8/Rev. 1.
67 Mexiko, Spanien, Irland u. a.; vgl. CRP/Sc.Res./21, 23/Rev. 1.
68 Vgl. den Artikelentwurf von 17 Staaten, der auch von der Bundesrepublik Deutschland mit eingebracht worden ist (Text: UN-Doc.A/CONF.62/C.3/L.19), sowie den Vorschlag der Vereinigten Staaten (Text: UN-Doc.A/AC.138/SC.III/L.44).
69 Vgl. das informelle Papier CRP/Sc.Res./15.
70 So der informelle Artikelentwurf von 19 Entwicklungsländern (Text: CRP/SC.Res/8/Rev. 1), der später in den formellen Entwurf der Gruppe 77 (Text: UN-Doc. A/CONF.62/C.3/L.13) übernommen wurde.
71 U. a. Guayana, Kenia und Madagaskar.
72 Vgl. Dokument A/CONF.62/C.3/L.19.
73 Am repräsentativsten das — von der Bundesrepublik Deutschland und der DDR mit eingebrachte — informelle Papier von 17 Staaten; Text: CRP/Sc.Res./24.
74 Text: UN-Doc. A/CONF.62/C.3/L.17, IB.
75 Nigeria (Text: UN-Doc. A/CONF.62/C.3/L.8), Sri Lanka (Text: UN-Doc. A/CONF.62/C.3/L.11) und eine Gruppe von 18 Staaten (Text: UN-Doc. A/CONF.62/C.3/L.12). Die Bundesrepublik Deutschland hat in ihrer Erklärung vom 19. Juli die Bereiche angedeutet, in denen sie konkrete Möglichkeiten der Weitergabe von Technologie sieht; Zusammenfassung: UN-Doc.A/CONF.62/C.3/SR.8, S. 15.

Die UNO in Nahost seit dem Oktoberkrieg 1973

GERHARD MENNING

Der nachstehende Beitrag gibt die Entwicklung im Nahen Osten aus der Sicht der Vereinten Nationen für die Zeit seit Beendigung des Oktoberkrieges 1973 wieder und knüpft an den Bericht des Autors in Heft 6/1973 an.

I

Die Aufgaben, die die Vereinten Nationen bei der Friedensgestaltung im Nahen Osten zu lösen haben, sind allem Anschein nach in den nächsten Jahren mehr technisch-militärischer als politischer oder diplomatischer Art. Nicht der Konferenzdelegierte, sondern der gewandte militärische Fachmann mit Sprachkenntnissen und Verhandlungsgeschick wird auf lange Sicht der erfolgreiche Repräsentant der Weltorganisation im Nahen Osten sein. Die Erkenntnisse der letzten zehn Monate waren in vieler Hinsicht ein Schulbeispiel für die Möglichkeiten und die Grenzen eines aktiven Friedensengagements der Vereinten Nationen unter den speziellen Bedingungen des Nahen Ostens. Erneut hat sich dabei die Erfahrung bestätigt, daß die wirklich bahnbrechenden politischen Entscheidungen in der Regel außerhalb oder an der Peripherie der Vereinten Nationen fallen. Als Ausnahmefall mag der spontane, auf Initiative der blockfreien Mitglieder zurückgehende Entschluß des Sicherheitsrates gelten, der zur Aufstellung und Entsendung der Friedenstruppe UNEF führte[1].

Die großen Entscheidungen sind in erster Linie Ergebnis direkter politischer Einflußnahme der Großmächte, die sich in bilateralen Verhandlungen auf eine machtpolitische Basis stützen können, und es wäre unrealistisch, wollten die Vereinten Nationen versuchen, mit ihrer heterogenen und schwerfälligen Apparatur in einen Wettbewerb zur Geheimdiplomatie der Großmächte zu treten. Aber es hat sich andererseits auch wieder gezeigt, daß den Vereinten Nationen bei der technischen Gestaltung politischer Beschlüsse doch erheblicher Spielraum gelassen wird.

In der gegenwärtigen Phase der militärischen Entflechtung in den Kampfzonen haben Israel, Ägypten und Syrien den Organen der Vereinten Nationen wohl oder übel eine Fülle von Polizei- und Kontrollfunktionen einräumen müssen. Sie hätten auch keine andere Wahl gehabt: Eine Alternative zu einem Überwachungsmechanismus, wie ihn die Vereinten Nationen allen Konfliktparteien zur Verfügung stellen, ist nicht vorhanden. Es gibt keinen Staat und keine Staatengruppe, die ebenso wirksam und neutral und frei von politischen Nebenabsichten und Hintergedanken im nach wie vor hochexplosiven Kräftefeld des Nahen Ostens eine derart delikate Aufgabe erfüllen könnten.

Bei den wichtigsten Verhandlungen, in denen um die letzte Jahreswende und im Frühjahr dieses Jahres die Weichen für die weitere politische Entwicklung im Nahen Osten gestellt wurden, war den Vereinten Nationen wenig mehr als eine Zuschauerrolle beschieden. Bei den militärisch-technischen Verhandlungen über die Verwirklichung des Truppenentflechtungsabkommens hatte der als Vertreter der Vereinten Nationen anwesende Chef der Nahost-Friedenstruppe die Funktion eines Koordinators und eines Urkundbeamten übernommen. Wer enttäuscht war, daß auf dem Feld der eigentlichen politischen Entscheidungen den Vereinten Nationen nicht mehr an Einfluß und mehr direkte Mitwirkung zugebilligt wurde, konnte sich mit einer Feststellung trösten, die Generalsekretär Kurt Waldheim am 10. Januar 1974 auf einer Pressekonferenz in New York traf. Waldheim kam auf die Parallelität von multilateraler Diplomatie und bilateraler Großmachtbemühungen bei der Suche nach Frieden zu sprechen: Er sagte, es gebe auf diesem Gebiet keine Rivalität zwischen den Großmächten und den Vereinten Nationen. Die Wechselbeziehungen zwischen bilateraler und multilateraler Diplomatie seien eine hochinteressante und positive Entwicklung. Die konstruktive Rolle, die die Organisation im politischen Bereich und im militärischen Sektor gespielt habe, werde allseits anerkannt. Es wäre unvorteilhaft, wenn Prestige- und Wettbewerbsfragen zwischen den Vereinten Nationen und den Mächten, die sich um eine Lösung bemüht hätten, aufgeworfen würden. Die Vereinten Nationen, so sagte Waldheim, könnten das Problem nicht allein lösen, die Mitwirkung aller Parteien einschließlich der Großmächte sei unerläßlich.

II

Bei den Bemühungen um schnelle Beendigung des vierten Nahost-Krieges (Oktober 1973) hatte der Sicherheitsrat zwei politische Aufgaben zu erfüllen. Er erließ erstens einen Aufruf an die Parteien, das Feuer einzustellen[2], nachdem die