

schaft mit ›mixed-economy‹-Elementen — im internationalen Diskurs zu vergessen und sich einem ökonomischen Modellplatonismus hinzugeben. Dies führt manchmal nur dazu, daß die deutsche Wirtschaftsgeschichte (von Friedrich Liszts Zollverein über Karl Schiller bis zu den EG-Marktordnungen) der deutschen Predigt entgegengehalten wird. Es scheint hier, daß konstruktive Phantasie, politisches Einfühlungsvermögen und ein tieferes Bewußtsein der deutschen Geschichte und der bestehenden, vom Grundkonsens getragenen Wirtschaftsstrukturen notwendig sind, um aus den Stärken der Bundesrepublik im internationalen Diskurs politisches Kapital zu schlagen. Die nicht zu verachtenden Eigeninteressen — Chancen der Exportwirtschaft, Sicherheit der Auslandsinvestitionen, Garantie der Rohstoffversorgung und Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten — werden an einer erfolgreichen internationalen Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik sicher nicht leiden.

Zwanzig Jahre danach

Die Genfer Seerechtskonferenzen im kritischen Rückblick

MAX IVERS KEHDEN

»Es scheint beinahe so, als wenn sich mit alledem ein neues Zeitalter des Kolonialismus abzeichnete, mit der Variante, daß es nicht mehr den Kontinenten, sondern den Weltmeeren gilt, vor allem aber mit einer Vertauschung der Rollen, indem die früheren Kolonialvölker heute als Verdränger, die ehemaligen Imperialisten als Verdrängte der Freiheit erscheinen.«

Diese seherischen Worte Herbert Krügers, im Dezember 1959 am Vorabend der II. Seerechtskonferenz gesprochen¹, sollen Ausgangspunkt einer Rückschau auf die in den Jahren 1958 und 1960 in Genf abgehaltenen Seerechtskonferenzen der Vereinten Nationen sein. Hierbei steht allerdings nicht das historische Interesse an einer Bestandsaufnahme über die letzten zwanzig Jahre seevölkerrechtlicher Entwicklung im Vordergrund. Vielmehr soll der Versuch unternommen werden, aus der rückschauenden Betrachtung Erkenntnisse zur Beurteilung der Möglichkeiten und Grenzen der laufenden, seit Dezember 1973 tagenden III. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen zu gewinnen.

I

Die I. Seerechtskonferenz endete bekanntlich mit der Annahme der vier Genfer Übereinkommen vom 29. April 1958 über

- > das Küstenmeer und die Anschließzone,
- > die Hohe See,
- > die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See und
- > den Festlandsockel.

Außerdem verabschiedete die Konferenz ein Fakultatives Unterzeichnungsprotokoll über die obligatorische Streitbeilegung². Die vier Übereinkommen und das Protokoll wird man zu den bedeutendsten Leistungen der Vereinten Nationen im Rahmen des Programms der fortschreitenden Entwicklung und Kodifizierung des Völkerrechts nach Artikel 13, 1a ihrer Charta rechnen können. Andererseits läßt der Umstand, daß schon zehn Jahre danach im Meeresbodenausschuß der Vereinten Nationen die Vorbereitungen für eine III. Seerechtskonferenz begannen³, auf geringe Dauerhaftigkeit der Ergebnisse schließen.

Welches waren nun die Ergebnisse der Genfer Seerechtskonferenzen? Was hatte Bestand, was ist überholt? Warum ist die Entwicklung so schnell darüber hinweggegangen und welche Kräfte treiben sie an? Stellt man diese Fragen mit dem Ziel, den Prozeß der laufenden Verhandlungen besser beurteilen zu können, so empfiehlt es sich, nicht der gängi-

Anmerkungen

- 1 Zur II. Generalkonferenz der UNIDO in der peruanischen Hauptstadt Lima (12.—27.3.1975) vgl. die Beiträge in dieser Zeitschrift: E. Kurth, Neue Internationale Wirtschaftsordnung im Industriebereich?, VN 1/1975 S.10ff.; ders., Lima-Konferenz — Kein Konsensus, aber Abbau der Konfrontation, VN 3/1975 S.74ff.; M. Timmler, Das Gebot der Stunde, VN 3/1975 S.78ff.
- 2 UN-Doc. ID/237 vom Oktober 1979: Industry 2000 — New Perspectives. Zum Thema dieses Beitrags vor allem von Interesse Kapitel 6: Industrial Enterprise Co-operation. Die Veröffentlichung einer ausführlicheren Hintergrundstudie durch die UNIDO ist vorgesehen.
- 3 Die Umwandlung der UNIDO, derzeit noch autonomes Spezialorgan der Generalversammlung, in eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen hat eine Staatenkonferenz (19.3.—8.4.1979 in Wien) beschlossen (VN 3/1979 S.104ff.). Die dort ausgearbeitete Satzung wird nach Ratifikation durch 80 Staaten in Kraft treten; bisheriger Stand (24.9.1979) der Unterzeichnungen: 30.
- 4 Die ›Inter-Arab Investment Guarantee Corporation‹ mit Sitz in Kuwait versichert Investitionen arabischer Investoren vor allem mittlerer Größe in anderen arabischen Staaten. Ihr Ziel ist es, arabische Finanzressourcen ohne Einschaltung westlicher Banken und Kapitalmärkte in arabische Staaten (unter Versicherung des politischen Risikos) zu steuern.
- 5 ›Collective self-reliance‹: vgl. VN 5/1979 S.166f.

gen Systematik des Seevölkerrechts zu folgen, sondern den wichtigsten Veränderungen der Staatenpraxis außerhalb und parallel zu den Konferenzen.

Das klassische, im 17. Jahrhundert mühsam den etablierten Seemächten abgerungene Völkerrecht räumt allen Staaten das Recht zu gleichberechtigter und gemeinverträglicher Nutzung der Weltmeere ein. Von der Geltung des Prinzips der Freiheit der Meere ausgenommen ist danach lediglich ein schmaler Meeresstreifen entlang der Küste: das der Souveränität des Küstenstaates unterworfenen drei Seemeilen (sm) breite Küstenmeer. Die Souveränität über das Küstenmeer ist jedoch eingeschränkt durch das Recht der Schiffe aller Flaggen auf friedliche Durchfahrt. Dieser freiheitlichen Ordnung wurde im Jahre 1945 ein schwerwiegender Stoß versetzt durch die Proklamation des Präsidenten Truman über den *Festlandsockel*, durch die die Ausbeutung der Ölvorkommen vor der Küste der Vereinigten Staaten amerikanischer Hoheitsgewalt unterworfen wurde. Böhmert⁴ hat die Proklamation als »Startschuß für die Aufteilung des Bodens und Untergrundes des ozeanischen Raumes, also von 7/10 der gesamten Erdoberfläche unter die Ozeanlänger auf Kosten der übrigen Nationen« gewertet, »einer Aufteilung, der, wenn sie rechtliche Anerkennung finden soll, sich über kurz oder lang die Aufteilung auch der ozeanischen Wasserflächen, d. h. die Ersetzung des Systems des *mare liberum* durch das System des *mare clausum*, anschließen müßte«. Tatsächlich sind die seit 1947 von einer wachsenden Zahl von lateinamerikanischen Staaten erhobenen Forderungen auf ausschließliche Nutzung der Meeresschätze in der *200-sm-Zone* die Antwort auf die einseitigen Maßnahmen der Vereinigten Staaten⁵. Anders als die Nordamerikaner zielten die Südamerikaner dabei jedoch hauptsächlich auf die Fischbestände vor ihren Küsten ab. Im wesentlichen das gleiche Ziel wurde, allerdings in gemäßiger Form, auch durch Ausdehnung des *Küstenmeeres* auf 12 sm verfolgt.

Damit sind die drei Hauptströmungen der Ausweitung küstenstaatlicher Rechte zu Lasten der Staatengemeinschaft benannt. In einer Art Rückkoppelung haben sich die ihnen entsprechenden Veränderungen der Staatenpraxis gegenseitig verstärkt. Die Genfer Seerechtskonferenzen konnten die Entwicklung nicht stoppen. Den Grund hierfür wird man letztlich darin zu suchen haben, daß die Übereinkommen von 1958 den genannten Strömungen in sehr unterschiedlicher Weise Rechnung trugen: Was die marinen *Erdöl- und Erdgas-*

vorkommen anbetrifft, konnten die Vereinigten Staaten ihre Forderung, ein Ausbeutungsmonopol des Küstenstaates anzuerkennen, voll durchsetzen. Das Übereinkommen über den Festlandsockel gewährt dem Küstenstaat das souveräne Recht, die Naturschätze des kontinentalen Schelfs zu erforschen und auszubeuten. Die *Fischbestände* der küstennahen Meereszonen verblieben jedoch entgegen den Forderungen der südamerikanischen Staaten im Gemeingebrauch aller Staaten. Das Übereinkommen über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See erkennt zwar ein besonderes Interesse des Küstenstaates an der Erhaltung der Fischbestände in den an sein Küstenmeer angrenzenden Meereszonen an, gibt ihm aber nur sehr eingeschränkte Befugnisse zu einseitigen Erhaltungsmaßnahmen. Eine Ausnahme bilden die selbsthaften Lebewesen des Festlandsockels, an denen der Küstenstaat ausschließliche Nutzungsrechte erwarb⁶. Hiermit war jedoch in Erfüllung der Voraussage Böhmerts bereits der erste Schritt für die sich gegenwärtig vollziehende Aufteilung der küstennahen Meereszonen getan.

Möglichkeiten zur Ausweitung der küstenstaatlichen Fischereihoheit wurden, wenn auch in begrenztem Ausmaß, faktisch — nicht rechtlich — durch das Übereinkommen über das Küstenmeer und die Anschlußzone eröffnet, da hierin die höchstzulässige Breite des Küstenmeeres nicht festgelegt wurde. Artikel 24 dieses Übereinkommens bestimmt lediglich, daß sich die Anschlußzone, in der dem Küstenstaat Kontrollrechte zur Durchsetzung seiner Zoll-, Finanz-, Einwanderungs- und Gesundheitsvorschriften zugestanden wurden, nicht weiter als 12 sm hinaus ins Meer erstrecken darf. Auch auf der allein zu diesem Zweck abgehaltenen *II. Seerechtskonferenz* wurde keine Entscheidung über die Breite des Küstenmeeres getroffen. Dies begünstigte in der Folgezeit die Tendenz, durch einseitige Ausdehnung des Küstenmeeres ein Fischereimonopol in der 12-sm-Zone zu begründen. Hieraus ergaben sich wiederum schwerwiegende andere Konsequenzen, da die Vorschriften des Übereinkommens über das Küstenmeer und die Anschlußzone auf ein schmaleres Küstenmeer zugeschnitten sind.

Die Ergebnisse der Genfer Seerechtskonferenzen konnten aus der Sicht der Staaten, denen es auf Vorrechte bei der Fischerei ankam, im Vergleich zu dem, was die Schelfstaaten hinsichtlich der Ausbeutung der marinen Erdöl- und Erdgasvorkommen erreicht hatten, kaum als ausgewogen betrachtet werden. Das galt namentlich für diejenigen unter ihnen, deren Küste kein Festlandsockel vorgelagert ist. Diese Staaten konnten weder durch die neu geschaffenen Festlandsockelrechte noch im Bereich der Fischerei von den Übereinkommen profitieren, sondern blieben im Gegenteil schutzlos den zunehmenden Aktivitäten fremder Fernfangflotten vor ihrer Küste ausgesetzt. Wenn aber, wie das in den Genfer Übereinkommen geschehen ist, eine Verteilungsordnung die einzelnen Staaten nur formalrechtlich gleich behandelt, wirtschaftlich dagegen den einen hauptsächlich Vorteile, den anderen hauptsächlich Nachteile bringt, wird sie kaum allgemeine Anerkennung finden. Besonders ungerecht war die neue Verteilung der Meeresschätze für die Staaten an der Westküste Südamerikas. Dort fällt der Meeresboden in kurzer Entfernung von der Küste steil in die Tiefen des Pazifiks ab, so daß ein Festlandsockel im Sinne des Genfer Übereinkommens nicht vorhanden ist. Andererseits führen die besonderen meeresbiologischen Gegebenheiten im Bereich des Humboldt-Stromes dazu, daß auch in größerer Entfernung von der Küste beträchtlicher Fischreichtum anzutreffen ist. Staaten wie Peru sahen sich daher nach den Genfer Seerechtskonferenzen der Situation gegenüber, daß die ohnehin schon reichen Vereinigten Staaten einerseits die ausschließliche Kontrolle über riesige Ölvorkommen im Golf von Mexiko erlangt hatten und andererseits weiterhin ungehindert vor den Küsten ihrer armen südlichen Nachbarn fischen konnten, während diese nicht einmal in der 12-sm-Zone aus-

schließliche Fangrechte erhalten hatten. Es nimmt daher nicht wunder, daß diese Staaten seither die Hauptantriebskraft für die küstenstaatlichen Expansionsbestrebungen bilden.

Wie schnell die Staatenpraxis über die Verteilungsordnung der Genfer Übereinkommen hinweggegangen ist, mögen folgende Zahlen verdeutlichen: 1960, zur Zeit der *II. Seerechtskonferenz* also, beanspruchten ein Küstenmeer von 12 sm erst 15 Staaten, von 200 sm 4 Staaten; eine Fischereizone von 12 sm beanspruchten 7 Staaten⁷. Im Jahre 1971, d. h. zu Beginn der Vorbereitungen für die *III. Seerechtskonferenz*⁸, beanspruchten ein Küstenmeer von 12 sm bereits 50 Staaten, von 200 sm 7 Staaten. Eine Fischereizone von 12 sm beanspruchten jetzt 23 Staaten, von 200 sm 4 Staaten⁹. Hatten 1960 erst 22 Staaten in der 12-sm-Zone Fischereirechte beansprucht, waren es nun schon 73. Für die 200-sm-Zone erhöhte sich die Zahl dagegen nur von 4 auf 11 Staaten. Über fünfzig Staaten hatten damit die sich aus der mangelnden Festlegung der höchstzulässigen Breite des Küstenmeeres ergebende Rechtsunsicherheit genutzt, um auf diesem Wege ihre Fischereihoheit auszudehnen. Hieraus läßt sich der Schluß ziehen, daß die Genfer Übereinkommen in ihrer Gesamtheit diese Entwicklung noch intensiviert haben, indem sie die küstenstaatlichen Ausdehnungsbestrebungen künstlich in Richtung Ausdehnung des Küstenmeeres gelenkt haben. Wäre 1960 der Vorschlag, im Anschluß an ein 6-sm-Küstenmeer eine 6-sm-Fischereizone einzurichten, nicht an der Ablehnung der Ostblockstaaten gescheitert¹⁰, wären die Expansionsbestrebungen wahrscheinlich in Richtung Fischereizonen-Ansprüche gelenkt und damit zwar kaum gestoppt, aber wirkungsvoller gebremst und begrenzt worden. Es scheint zweifelhaft, ob wir uns dann auf der *III. Seerechtskonferenz* mit dem viel gefährlicheren Institut der 200-sm-Wirtschaftszone auseinandersetzen hätten.

Das überwiegend positive Urteil, das die Genfer Übereinkommen vor zwanzig Jahren gefunden haben, kann man aus heutiger Sicht kaum noch teilen. Da eine ungerechte Ordnung Konflikte nicht abbaut, sondern zum Teil überhaupt erst schafft, muß man vielmehr eher den auch geäußerten kritischen Stimmen Recht geben. Angesichts der jetzt laufenden Verhandlungen wäre es jedoch übertrieben zu klagen: »Der Begriff der Meeresfreiheit wurde an Haupt und Gliedern amputiert und schließlich mit vielen Lobreden zu Grabe getragen«¹¹. Eher muß das Versäumnis rechtzeitiger kleinerer Amputationen als eine Ursache für die auf der *III. Seerechtskonferenz* in Durchführung begriffene Vollamputation angesehen werden. Bei aller berechtigten Kritik an der zunehmenden Einschränkung der Meeresfreiheit sollte freilich nicht übersehen werden, daß der seit Ende des Zweiten Weltkrieges zu verzeichnenden schrittweisen Erweiterung des küstenstaatlichen Einflusses auch eine gewisse, durch technische, wirtschaftliche und politische¹² Faktoren bedingte innere Zwangsläufigkeit innewohnt. Ähnlich wie sich bei der Herausbildung der europäischen Staaten in der Neuzeit die Staatsgewalt von den Kernlanden aus bis an die durch diese Expansionsbewegung entstehenden Grenzen mit den Nachbarstaaten vorschob¹³, greifen jetzt die Staaten auf das Meer hinaus. Der Aufteilung der Kontinente folgt die Aufteilung der Weltmeere, eine Entwicklung, die es, wenn man sie schon nicht verhindern kann, wenigstens in erträgliche Bahnen zu lenken gilt. Daß sich die Genfer Seerechtskonferenzen dieser Notwendigkeit rechtzeitiger Anpassung des Völkerrechts an sich ändernde Verhältnisse weitgehend verschlossen haben, ist der eigentliche Vorwurf, den man aus heutiger Sicht erheben muß.

II

Es hat den Anschein, als ob die nun schon ins siebente Jahr gehende *III. Seerechtskonferenz* gegenüber den vorherrschenden Strömungen der sich wandelnden Staatenpraxis

eine realistischere Haltung einnimmt. Die Gründe hierfür liegen einmal im technisch-wirtschaftlichen Bereich. Hier haben sich in den letzten zwanzig Jahren umwälzende Veränderungen sowohl im Hinblick auf die gesteigerten Nutzungsmöglichkeiten als auch die gewachsene wirtschaftliche Bedeutung der Meeresnutzungen vollzogen¹⁴. Insbesondere die Ölversorgungskrise am Vorabend der Konferenz hat die wirtschaftlichen Ausgangsdaten der Verhandlungen erheblich verändert. Nicht nur, daß die marinen Erdöl- und Erdgasvorkommen hierdurch einen weitaus höheren Stellenwert erhalten haben, als bei Vorbereitung der Konferenz vorhersehbar war. Schwerwiegender sind die ins Politische hineinreichenden Auswirkungen der dabei offenbar gewordenen wirtschaftlichen Abhängigkeit der Industrieländer von bestimmten Rohstofflieferungen aus der Dritten Welt.

Entscheidend für den Durchbruch der vielgescholtenen ›Realpolitik‹ sind die grundlegenden militärischen und machtpolitischen Veränderungen in den beiden zurückliegenden Dekaden. Zur Veranschaulichung sei darauf hingewiesen, daß das auslösende Moment für das Zustandekommen der Konferenz nicht die für viele Akteure und Beobachter im Mittelpunkt stehende Tiefseeboden-Frage war, sondern das Problem der Passage durch internationale Meerengen: Ausgehend von einem 3 sm breiten Küstenmeer bestimmt das Genfer Übereinkommen über das Küstenmeer und die Anschließzone in seinem Artikel 16 Abs.4 nur, daß die friedliche Durchfahrt fremder Schiffe durch *internationale Meerengen* nicht untersagt werden darf. Das entsprach im Jahre 1958 noch weitgehend den (unterschiedlichen) sicherheitspolitischen Interessen der beiden großen Machtblöcke in Ost und West. Ende der sechziger Jahre zeichnete sich jedoch ab, daß die Tendenz zur Ausdehnung des Küstenmeeres auf 12 sm nicht mehr aufzuhalten ist. Über hundert internationale Meerengen von 6 bis 24 sm Breite, darunter lebenswichtige Wasserwege wie die Straße von Gibraltar würden dadurch in das Küstenmeer der jeweiligen Meerengenanlieger einbezogen und somit dem Recht der friedlichen Durchfahrt¹⁵ unterworfen werden. Das wiederum gefährdet die freie Beweglichkeit der See- und Luftstreitkräfte des Westens — aber auch des Ostens, denn die Sowjetunion hat sich in der Zwischenzeit zu einer weltweit operierenden See- und Luftmacht entwickelt. Beide Blöcke haben daher ein Interesse an der Offenhaltung der Meerengen, und dies hat die III. Seerechtskonferenz notwendig und möglich gemacht. Schon das Zustandekommen der Konferenz ist also Ausdruck einer realistischeren Einschätzung der Möglichkeiten zur Eindämmung und Kanalisierung der küstenstaatlichen Expansionsbestrebungen¹⁶.

Das sich hinsichtlich der Ordnung des küstennahen Meeresraumes abzeichnende Verhandlungsergebnis ist ein sorgfältig ausbalanciertes System von Kompromißformeln, mit dem versucht wird, den Veränderungen der Staatenpraxis Rechnung zu tragen und diese mit den Forderungen der Staatengemeinschaft und anderen auf der Konferenz wirkenden Kräften in Einklang zu bringen. Es berechtigt hinsichtlich der Aussicht auf allgemeine Anerkennung zu vorsichtigem Optimismus, da die vorherrschenden Strömungen wenn schon nicht gleichmäßig, so doch weniger unterschiedlich als 1958 berücksichtigt worden sind. Statt damals praktizierter einseitiger Interessendurchsetzung herrscht jetzt das Bemühen um Interessenausgleich vor. Hierdurch werden die Verhandlungen paradoxerweise erschwert und in die Länge gezogen. Zugleich wird aber die Wahrscheinlichkeit dauerhafter Ergebnisse erhöht.

Der im wesentlichen abschließend verhandelte Kompromiß wurde durch Gruppenerklärungen parallel zu den Konferenzvorbereitungen angebahnt. Ein erstes, wenig beachtetes Signal gaben die Staaten Lateinamerikas, die bereits Hoheitsrechte in der 200-sm-Zone beanspruchten, durch die Deklaration von Montevideo vom 8. Mai 1970¹⁷. Darin unter-

strichen die maßgebenden Staaten des Subkontinents ihre solidarische Entschlossenheit, auf der von den Vereinten Nationen erwogenen III. Seerechtskonferenz die Niederlage von 1958 wettzumachen und die in der 200-sm-Zone beanspruchten Hoheitsrechte hinsichtlich der Erhaltung und Ausbeutung der Meeresschätze zu verteidigen. Andererseits ließen sie Kompromißbereitschaft hinsichtlich der Festlegung einer Höchstbreite des Küstenmeeres und der Aufrechterhaltung der Freiheit des See- und Luftverkehrs in der 200-sm-Zone erkennen. Damit hat die Deklaration vermutlich eine nicht unerhebliche Rolle für das Zustandekommen des Beschlusses der UN-Generalversammlung vom 17. Dezember 1970 über die Einberufung der Konferenz¹⁸ gespielt. Wie sich die Lateinamerikaner den Kompromiß inhaltlich vorstellten, verdeutlichten sie in der Deklaration von Santo Domingo vom 7. Juni 1972¹⁹: Ein Küstenmeer von 12 sm Breite sollte ergänzt werden durch ein ›mar patrimonial‹ von 200 sm Breite. In diesem Vorläufer der Wirtschaftszone sollte der Küstenstaat ein Ausbeutungsmonopol hinsichtlich der Naturschätze der Wassersäule und des Meeresbodens erhalten, die wissenschaftliche Meeresforschung kontrollieren und die notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Meeresumwelt durchführen können. Die Freiheit der Schifffahrt und des Überfluges sollte im Rahmen dieser Grenzen garantiert werden. Bei einer Festlegung der Außengrenze des Festlandssockels sollte die äußere Grenze des Kontinentalanstiegs berücksichtigt werden. Den Lateinamerikanern war es außerdem gelungen, die Unterstützung der afrikanischen Staaten für ihre Forderungen zu gewinnen. In deren Erklärung von Jaunde vom 30. Juni 1972²⁰ wird außer einem Küstenmeer von 12 sm Breite eine ›Economic Zone‹ vorgeschlagen. Gegenüber der Deklaration von Santo Domingo ist dabei bemerkenswert, daß die Ausbeutung der lebenden Schätze der Wirtschaftszone allen afrikanischen Staaten einschließlich der Binnenstaaten offen stehen sollte und die Naturschätze außerhalb der Wirtschaftszone durch eine internationale Behörde verwaltet werden sollten.

Mit diesen Erklärungen war der Rahmen für die nachfolgenden Verhandlungen über die Verteilung der küstennahen Meeresschätze schon weitgehend abgesteckt. Zugleich waren aber auch die wichtigsten Streitfragen angedeutet: Beteiligung der Binnenstaaten und anderen geographisch benachteiligten Staaten, Aufrechterhaltung der Verkehrsfreiheiten, Meeresforschung und Meeresumweltschutz in der Wirtschaftszone sowie Außengrenze des Festlandssockels. Es ist hier nicht der Ort darzulegen, wie diese Fragen nach dem Verhandlungsstand der achten, am 24. August 1979 beendeten Tagungsrunde vermutlich durch die Konferenz im Detail gelöst werden²¹. Zurückkommend auf die Ausgangsfrage nach den Möglichkeiten und Grenzen dieser »längsten und umfassendsten diplomatischen Konferenz, die je unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen einberufen wurde«²², soll jedoch darauf hingewiesen werden, daß eine bemerkenswerte Übereinstimmung zwischen der jüngsten Entwicklung der Staatenpraxis und dem bisherigen Ergebnis der Verhandlungen besteht. Durch ihre Wirklichkeitsnähe wirkt die Konferenz sogar schon steuernd auf die Staatenpraxis zurück. Es vollzieht sich hier der erstaunliche Vorgang, daß die voraussichtlichen Ergebnisse einer diplomatischen Konferenz bereits in die völkerrechtliche Praxis der teilnehmenden Staaten übernommen werden, während auf der Konferenz noch verhandelt wird. So wird die im überarbeiteten Verhandlungstext²³ vorgesehene Küstenmeerbreite von 12 sm bereits von 77 Staaten beansprucht. Nur noch 4 Staaten beanspruchen in der 12-sm-Zone Fischereihoheit, in der 200-sm-Zone dagegen 59 Staaten. 14 Staaten beanspruchen zur Zeit ein Küstenmeer von 200 sm Breite²⁴. Gegenüber den oben für 1971 genannten Zahlen liegt also die größte Zunahme bei dem 12-sm-Küstenmeer (von 50 auf 77 Staaten) und bei der 200-sm-Fischerei- bzw. Wirtschaftszone (von 4 auf 59 Staa-

ten). Dagegen stieg die Zahl der Ansprüche auf ein 200-sm-Küstenmeer nur von 7 auf 14 Staaten. Die Zahl der Staaten, die eine 12-sm-Fischereizone beanspruchen, hat sich sogar von 23 auf 4 verringert. Die Hauptströmungen küstenstaatlicher Expansion kanalisieren sich also in Gebietshoheit (Küstenmeer) in der 12-sm-Zone und Ressourcenhoheit (Wirtschaftszone) in der 200-sm-Zone.

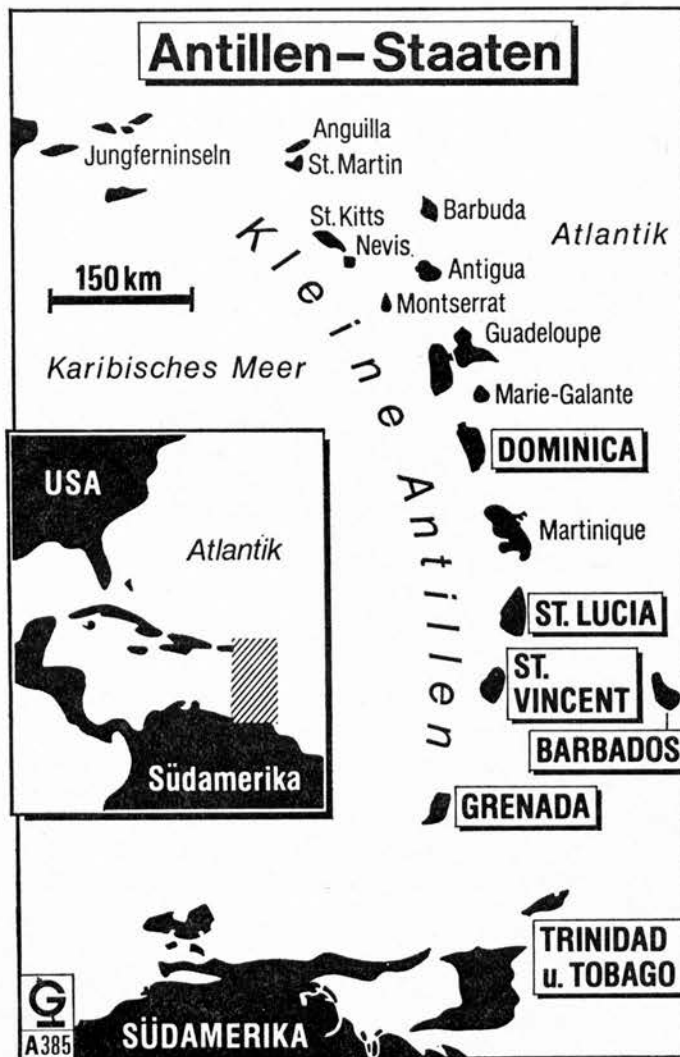
Das Schlüsselproblem bilden zur Zeit — sowohl in der Sache als auch verhandlungstaktisch — die vermuteten Erdöl- und Erdgasvorkommen außerhalb der 200-sm-Zone. In Parallelität zu den Genfer Seerechtskonferenzen liegt hier möglicherweise auch schon wieder der Keim für eine neue Expansionsbewegung, bei der das sich abzeichnende Konferenzergebnis hauptsächlich als Grundlage für noch weitergehende Ansprüche der Küstenstaaten dient: Obwohl erst 8 Prozent des Festlandssockels erforscht sind, werden 45 Prozent der Erdölvorkommen im Meer vermutet. Suchbohrungen haben bereits eine Wassertiefe von 1300 m erreicht und unterseeische Fördersysteme, mit denen Öl und Gas aus diesen Tiefen gefördert werden können, sind in der Erprobung. Wenn Schätzungen sich als richtig erweisen, daß die Erdölförderung aus dem Meer von 400 Mill. Tonnen im Jahre 1975 auf die dreifache Menge im Jahre 1985 gesteigert werden kann²⁵, wird hier der primäre Wachstumsbereich der Meeresnutzungen liegen. Es liegt auf der Hand, daß unter dem Eindruck von Energie-

krise und rapide steigenden Ölpreisen die Küstenstaaten, die Erdöl- oder Erdgasvorkommen vor ihrer Küste vermuten, diese vollständig unter ihre Kontrolle zu bringen trachten. Sie haben hierbei eine gute Ausgangsposition im geltenden Völkerrecht, da das Festlandssockel-Übereinkommen von 1958 keine präzise Außengrenze festlegt, sondern jenseits der 200-m-Tiefenlinie darauf abstellt, ob die Wassertiefe eine Ausbeutung erlaubt.

Die Konferenz hat den Forderungen der »marginereers« bereits weitgehend nachgegeben. Artikel 76 des überarbeiteten Verhandlungstextes²⁶ dehnt den Festlandssockel im Rechtssinne bis an die äußere Grenze des Kontinentalrandes aus. Das Ausbeutungsmonopol des Küstenstaates soll erst dort enden, wo eine Entfernung von 350 sm von der Basislinie des Küstenmeeres oder 100 sm seewärts der 2500-m-Tiefenlinie überschritten wird. Die in dieser Formel enthaltene Sprengkraft wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß im Bereich des Kontinentalrandes auch abbauwürdige Manganknollen-Vorkommen vermutet werden²⁷. Bestätigt sich dies, so kann sich folgende Situation ergeben: Vor der Küste des Staates A liegen Manganknollen oder andere Meeresschätze im Bereich des Kontinentalrandes und innerhalb des nach den genannten Kriterien abgegrenzten Gebietes. Vor der Küste des Staates B liegen ebenfalls solche Vorkommen innerhalb von 350 sm oder 100 sm seewärts der 2500-sm-Tiefenlinie, aber es fehlt an einem Kontinentalrand im Sinne des Artikel 76. Bleibt es bei der vorgesehenen Regelung, würde also Staat A die Kontrolle über die Vorkommen erhalten, während Staat B eine Abbaulizenz bei der geplanten internationalen Meeresbodenbehörde beantragen müßte. Es fällt schwer, sich vorzustellen, daß Staat B — möglicherweise Nachbar von Staat A — sich mit diesem Ergebnis abfinden würde. Die Regelung birgt also die Gefahr in sich, daß das Tiefen- und Entfernungskriterium sich von dem Begriff des Kontinentalrandes verselbständigen und generell als Abgrenzungskriterien angewandt werden. Dies gilt um so mehr, als schon innerhalb der 200-sm-Grenze ein Festlandssockel im naturwissenschaftlichen Sinne nicht mehr vorhanden sein muß. Hiermit wäre weiter zu befürchten, daß wie nach den Genfer Seerechtskonferenzen die Expansion auf die Wassersäule übergreift und auch dort küstenstaatliche Rechte außerhalb der 200-sm-Grenze in Anspruch genommen werden.

Die dem zukünftigen Festlandssockelrecht innewohnende Dynamik ist nur ein Faktor, der den Bestand der neuen Verteilungsordnung von vornherein in Frage stellt. Allerdings läßt sich nicht leugnen, daß andere Faktoren die Situation entspannen. Vor allem die vorgesehene Beteiligung der Staatengemeinschaft an den küstenstaatlichen Meeresbodenschätzen seewärts der 200-sm-Zone durch Zahlungen des Küstenstaates an die Meeresbodenbehörde und die Ausdehnung der küstenstaatlichen Ressourcenhoheit in der Wassersäule auf die 200-sm-Zone bei gleichzeitiger Beteiligung anderer Staaten an den Überschüssen sind hier zu nennen. Insgesamt werden die maßgeblich auf die seerechtliche Entwicklung einwirkenden Kräfte, nämlich die Langküsten- und Schelfstaaten, die geographisch benachteiligten Staaten²⁸ und nicht zuletzt die Schifffahrtsnationen zwar nicht in ein stabiles Gleichgewicht gebracht, kommen aber in eine weniger labile Konstellation als in der Vergangenheit. Die größere Wirklichkeitsnähe der sich abzeichnenden Regelungen sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß diese weder gerecht noch sachgerecht sind: Die neuen Grenzen vertreiben nicht nur Fischer von ihren angestammten Fanggründen. Grenzstreitigkeiten überschatten die Beziehungen selbst befreundeter Staaten. Ungewißheit, in welchem Umfang und für welche Zeiträume Fangrechte in fremden Wirtschaftszone ausgehandelt werden können, belastet die Investitionsentscheidungen der Fischwirtschaft. Raubbau durch den Küstenstaat ist ebenso wenig ausgeschlossen wie unzureichende Ausbeutung von wertvollen Beständen durch Verweigerung von Fangrechten.

152. Mitglied der Weltorganisation ist seit Beginn der 34. Generalversammlung der karibische Inselstaat Saint Lucia (s. S. 221 dieser Ausgabe). Zuvor hatte der Sicherheitsrat mit seiner Resolution 453 (Text s. VN 5/1979 S. 187) einstimmig die Aufnahme der am 22. Februar 1979 unabhängig gewordenen konstitutionellen Monarchie empfohlen. — Der südliche Nachbar, Saint Vincent und Grenadinen, erlangte am 27. Oktober die Unabhängigkeit.

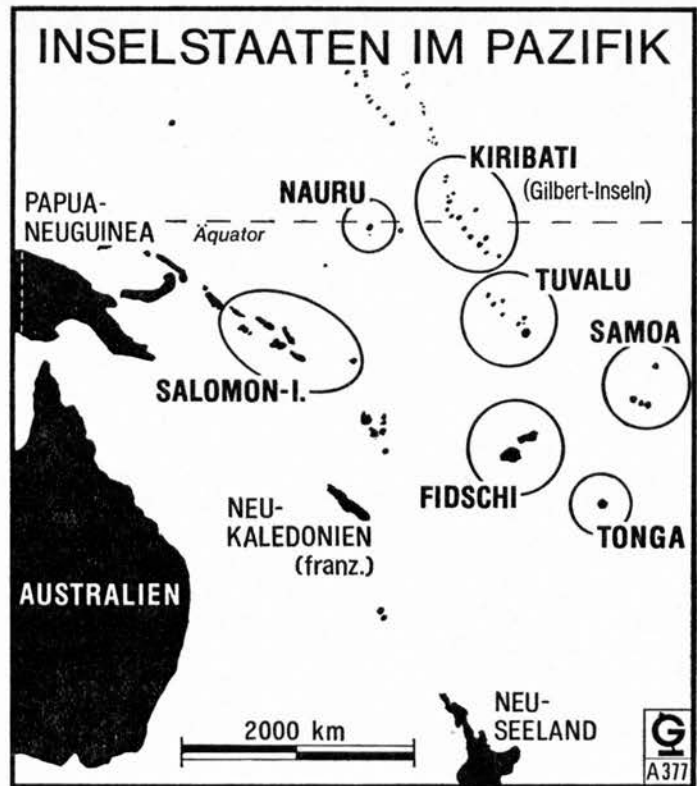


Eine fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts im Sinne von ›fortschrittlich‹ wird man dies im Zeitalter regionaler und supranationaler Zusammenschlüsse und wachsender Bedeutung der Fischerei für die Welternährung kaum nennen können²⁹. Es ist wiederholt darauf hingewiesen worden, daß hauptsächlich einige wenige hochentwickelte Staaten der nördlichen Hemisphäre von dieser Entwicklung profitieren werden und hierdurch das wirtschaftliche Gefälle zwischen diesen Staaten und den Entwicklungsländern nicht verringert, sondern sogar noch vergrößert wird³⁰. Das ist jedoch nur die halbe Wahrheit, denn vor der Einrichtung von Wirtschaftszonen operierten die Fangflotten der entwickelten Staaten sowohl vor der eigenen Küste als auch vor den Küsten der Entwicklungsländer, während diese meist nur vor der eigenen Küste fischten. Durch die Neuverteilung der Meeresschätze verlieren die fernfischenden Staaten die Fanggründe vor den Küsten der Entwicklungsländer, die sie zugleich für sich allein gewinnen. Im Sinne der eingangs zitierten Vorhersage Krügers' ist also das wirklich hervorstechende Merkmal des heraufziehenden ›Kolonialismus‹ zur See, daß die entwickelten Staaten von den Entwicklungsländern aus ihren alten Freiräumen verdrängt werden.

III

In grotesker Verkennung der sich gegenwärtig vollziehenden Veränderungen in der Welt und der Entwicklung der Verhandlungen auf der III. Seerechtskonferenz sind es aber gerade die Industrienationen — bezeichnenderweise nur des Westens —, denen ›Neokolonialismus‹ vorgeworfen wird. Damit ist ein Bereich angesprochen, der bei den bisherigen Ausführungen bewußt nur gestreift wurde: die Rechtsordnung der Hohen See und des Tiefseebodens. Hier stellen sich Anpassungsprobleme in bisher unbekanntem Dimensionen, weil dieser Komplex nicht mehr sektoral, also mit Beschränkung auf das Meer betrachtet werden kann, sondern namentlich bei den darin eingeschlossenen Rohstofffragen ein untrennbarer Zusammenhang mit der Gewinnung an Land besteht (bzw. von der Dritten Welt hergestellt werden konnte³¹). Die III. Seerechtskonferenz ist deshalb auch treffend als »nasse Flanke« der Auseinandersetzung um die neue Weltwirtschaftsordnung bezeichnet worden³².

Richtet man von diesen Gegenwartsfragen den Blick zurück auf die Genfer Seerechtskonferenzen, erscheinen die damals geführten Beratungen über die *Hohe See* schon fast als wehmütige Erinnerung an ein goldenes Zeitalter. Es ist denn auch keine Übertreibung, das damals geschlossene Übereinkommen über die Hohe See als glanzvollen Höhepunkt der dreihundertjährigen Herrschaft der Freiheit der Meere zu bezeichnen. Dieses in Artikel 2 des Übereinkommens² niedergelegte Prinzip besagt, daß alle Staaten einschließlich der Staaten ohne Meeresküste das Recht haben, unter angemessener Berücksichtigung der Interessen anderer Staaten auf der Hohen See Schiffahrt und Fischfang zu treiben, auf ihrem Boden Kabel und Rohrleitungen zu verlegen, sie zu überfliegen und andere nach den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts anerkannte Freiheiten auszuüben. Zu solchen anderen Freiheiten gehört unter anderem die Freiheit der Meeresforschung. Ob es auch eine Freiheit des Tiefseebergbaus gibt, wird vielleicht einmal die am heftigsten umstrittene Frage des Seevölkerrechts werden. Von der Aufteilung der Weltmeere unter Spanien und Portugal im Jahre 1493 und dem Ausschluß fremder Flaggen von Handel und Verkehr mit den überseeischen Kolonien bis zur Durchsetzung des Prinzips der Freiheit der Meere im 17. Jahrhundert war es ein schwerer Weg. Es kann nicht oft genug betont werden, daß heutiges Ausmaß und weiterer Zuwachs des Welthandels nicht denkbar sind ohne den durch dieses Prinzip ermöglichten freien Fluß der Waren- und Verkehrsströme. Die geforderte neue Weltwirtschaftsordnung wird kaum einen ähnlichen



Außer St. Lucia und St. Vincent erlangte 1979 ein weiteres britisches Besitztum die Unabhängigkeit: die früheren Gilbert-Inseln wurden am 12. Juli 1979 zur Republik Kiribati. Einen Antrag auf Aufnahme in die Weltorganisation haben bisher weder Nauru, Tonga oder Tuvalu noch Kiribati gestellt.

Wirkungsgrad wie die alte erzielen, wenn sie diese Grundlage verläßt.

An der Ausarbeitung des Übereinkommens hat zwar auch schon eine große Zahl von Entwicklungsländern³³ mitgewirkt. Aber das zugrundeliegende Ideengut wird man ohne Überheblichkeit als Hervorbringung Europas, d. h. der vormaligen Kolonialherren, werten können. Gerade deshalb, so muß man vermuten, ist es in der Dritten Welt suspekt und die »verfeinerte Art von Eigennutz«³⁴, durch Verzicht auf protektionistische Handels- und Verkehrshemmnisse mehr Wohlstand für alle Völker herbeizuführen, findet nur noch wenig Verständnis. Es ist daher berechtigt zu fragen, was von der Meeresfreiheit übrig geblieben ist. Die Einschränkungen des Zugangs zu den Meeresschätzen, die sich aus der küstenstaatlichen Expansion ergeben, sind bereits beschrieben worden. Das Übereinkommen über die Hohe See, das gleichzeitig als Verteilungs- und Nutzungsordnung zu betrachten ist, wird dadurch im küstennahen Raum seine Verteilungsfunktion nahezu völlig einbüßen. Formell könnte die 200-sm-Wirtschaftszone sogar den Status der Hohen See verlieren³⁵. Zumindest die Freiheiten der Schiffahrt, des Überfluges und des Kabellegens werden jedoch auch dort fortgelten³⁶. Unklar ist noch, in welchem Rangverhältnis küstenstaatliche und Gemeinschaftsrechte in der Wirtschaftszone stehen werden. Hiervon wird die Bewertung letztlich abhängen. Schon jetzt läßt sich feststellen, daß ohne das Übereinkommen über die Hohe See die laufenden Verhandlungen vermutlich zu noch stärkeren Einschränkungen der Meeresfreiheit geführt hätten. Ähnlich wie das Festlandsokkel-Übereinkommen den Schelfstaaten eine gute Basis für ihre Forderungen liefert, hat das erstgenannte Übereinkommen wertvolle Dienste bei der Verteidigung insbesondere der Schiffahrtsfreiheit geleistet. Haben die Genfer Seerechtskonferenzen mangels rechtzeitiger Anpassung des Rechts an veränderte Verhältnisse die küstenstaatliche Expansion im Grunde genommen noch verstärkt, so haben sie doch gleich-

zeitig das Verdienst, in Gestalt des Übereinkommens über die Hohe See ein Bollwerk gegen überzogene Forderungen aufgerichtet zu haben.

Wenn dennoch auf die seerechtliche Entwicklung Kräfte einwirken, die langfristig die Freiheit der Meere in ihrem Wesensgehalt gefährden, ist dies nicht auf Versäumnisse der Genfer Seerechtskonferenzen zurückzuführen. Die Ursachen liegen vielmehr hauptsächlich in den technischen, wirtschaftlichen und politischen Veränderungen, die die Ausbeutung der Rohstoffvorkommen des Tiefseebodens zugleich möglich machen und in Frage stellen: Wegen der Notwendigkeit, die vom Tiefseeboden geförderten Rohstoffe an Land zu transportieren, besteht ein enger Zusammenhang zwischen Tiefseebergbau und Schifffahrt. Schon bei der Ausbeutung des Festlandssockels zeigt sich aber, daß die Küstenstaaten ihre Ressourcenhoheit zu protektionistischen Maßnahmen bei der Regelung der Versorgungsschifffahrt zu Bohrinseln und Förderplattformen mißbrauchen. Ebenso erscheint es höchst zweifelhaft, ob ein dirigistisches Tiefseeboden-Regime und ein freiheitliches Schifffahrtsregime auf die Dauer ›friedlich‹ koexistieren können. Die gleiche, wenn nicht größere Gefahr droht durch Flaggenprotektionismus im Rahmen nationaler Tiefseebergbau-Gesetzgebung. Wegen der nicht eingrenzbaaren Dauerwirkungen auf die Schifffahrt insgesamt könnte es sich später einmal erweisen, daß durch diesen Rückfall in die Zeit, als die europäischen Seemächte Handel und Schifffahrt mit ihren Kolonien der eigenen Flagge vorbehielten, der Schifffahrtsfreiheit, die ja nicht lediglich als reine Verkehrsfreiheit begriffen werden kann, und damit der Meeresfreiheit insgesamt der Todesstoß versetzt worden ist³⁷.

IV

Es würde den Rahmen dieser Ausführungen sprengen, die durch den bevorstehenden *Tiefseebergbau* aufgeworfenen Probleme im einzelnen darzulegen³⁸. Zwei willkürlich herausgegriffene Zahlen sollen jedoch wenigstens die Dimensionen der Fragestellung verdeutlichen: Allein in dem nur etwa 200 km breiten und 1500 km langen Gebiet zwischen der Clarion- und Clipperton-Bruchzone werden Vorkommen an Nickel, Kobalt und Mangan vermutet, deren Ausmaß die gesamten Reserven an Land übertrifft³⁹. Die Lieferausfälle von Kobalt durch den Bürgerkrieg in Zaïre haben zu Preissteigerungen von mehr als 500 Prozent geführt⁴⁰. Wer hier schnelle Antworten erwartet und beklagt, daß sich die Konferenz ›wieder einmal‹ ergebnislos vertagt habe, scheint die Tragweite der anstehenden Entscheidungen nicht erkannt zu haben.

Im Bereich des Tiefseebergbaus steht die III. Seerechtskonferenz einem Bündel von Fragen gegenüber, die sich in dieser Komplexität wohl noch keiner internationalen Konferenz gestellt haben. Nicht nur, daß der Tiefseebergbau technisches Neuland ist. Auch für die angestrebte Ordnung gibt es kein Vorbild. Es kann daher nicht überraschen, daß die Konferenz und damit die auf ihr vertretenen Regierungen bisher keine allgemein annehmbare Lösung gefunden haben. Das politische Kernproblem liegt darin, daß eine durch die Entwicklungsländer gebildete Mehrheit von Staaten, die aus eigener Kraft noch keinen Tiefseebergbau treiben können, versucht, eine durch die Industrienationen gebildete Minderheit von Staaten, die in absehbarer Zeit mit dem Tiefseebergbau beginnen werden, durch Anwendung parlamentarischer Regeln daran zu hindern, bzw. sukzessive zugunsten einer von ihnen kontrollierten Meeresbodenbehörde davon auszuschalten. Hinter den der Verwirklichung dieses Zieles dienenden weitreichenden Forderungen der Entwicklungsländer steht aber wiederum die Angst, mangels Besitzes der hierzu erforderlichen Technologie und Finanzkraft selbst von der Ausbeutung des Tiefseebodens ausgeschlossen zu bleiben, und das Bewußtsein, daß die angestrebte neue Weltwirtschaftsordnung ohne Absicherung der ›nassen Flanke‹ ein Torso

bleiben wird. Die Industrieländer stehen vor dem Dilemma, die Forderungen der Entwicklungsländer im Interesse des Tiefseebergbaus und wegen der Rückwirkungen auf die Auseinandersetzung um die neue Weltwirtschaftsordnung weitgehend nicht erfüllen zu können, den Tiefseebergbau aber auch nicht allein auf der Grundlage des geltenden Rechts in Angriff nehmen zu können. Andererseits haben sie durch Festlegung auf das Parallelsystem⁴¹ Hoffnungen geweckt, die nicht enttäuscht werden können, ohne die Konferenz insgesamt zu gefährden.

Es soll hier nicht über mögliche Kompromißlösungen philosophiert werden. Andererseits ist der Zeitpunkt gekommen auszusprechen, daß eine neue Weltwirtschaftsordnung nicht schlechthin das Ende aller Tage für die Industriestaaten bedeuten muß. Diese Ordnung kann aber nicht dadurch etabliert werden, daß den Industrienationen weltstaatliche Konzeptionen aufgezwungen werden, die ihre vitalen Interessen verletzen und nicht einmal die wirtschaftliche Lage der Dritten Welt verbessern. Die neue Ordnung wird nur dann verbindliche Kraft entfalten, wenn die Interessen aller Beteiligten angemessen berücksichtigt werden. Um ein ausgewogenes Regime zu schaffen, reichen Mehrheitsentscheidungen und Minderheitenschutz als Elemente internationaler Willensbildung nicht aus. Erforderlich ist vielmehr ein grundlegender Konsens über eine gemeinsame Zielrichtung, an der sich die Ordnung ausrichten soll. Die Industrienationen teilen mit den Entwicklungsländern das Interesse an einer arbeitsfähigen internationalen Tiefseeboden-Ordnung. Hierauf sollte der Konsensus aufbauen. Solange er nicht gefunden ist, müssen die Verhandlungen unbeirrt fortgeführt werden.

V

Die Genfer Seerechtskonferenzen sind letztlich gescheitert, weil vor zwanzig Jahren die Zeichen der Zeit nicht erkannt worden waren. Die bisherigen Ergebnisse der III. Seerechtskonferenz lassen dies hinsichtlich der zukünftigen Ordnung des küstennahen Raumes weniger befürchten. Hinsichtlich der Ordnung des küstenfernen Tiefseebodens sind noch große Anstrengungen erforderlich, um ein Scheitern zu verhindern. Die europäischen Staaten trifft hier eine besondere Verantwortung, denn es reichte nicht aus, die Kolonien in die Unabhängigkeit zu entlassen. Die vormaligen Kolonialgebiete, die heutigen Staaten der Dritten Welt, müssen vielmehr politisch und wirtschaftlich in die Staatengemeinschaft integriert werden — auch bei der Nutzung des ozeanischen Raumes. Wenn die auf der Konferenz miteinander ringenden Staaten nicht die hierzu erforderliche Anpassungsfähigkeit zeigen, wird auch die III. Seerechtskonferenz scheitern — mit oder ohne Übereinkommen.

Anmerkungen

- 1 Vortrag über ›Die Freiheit der Schifffahrt im Lichte der Vereinheitlichung des Seerechts‹, abgedruckt in: Hoog, Die Genfer Seerechtskonferenzen von 1958 und 1960, S.7—11(8).
- 2 Texte abgedruckt bei Hoog (Anm.1), S.58ff. Die Bundesrepublik Deutschland hat lediglich das Übereinkommen über die Hohe See ratifiziert; vgl. BGBl 1972 II, S.1089.
- 3 Vgl. hierzu 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.
- 4 Meeresfreiheit und Schelfproklamation, in: Jahrbuch für Internationales Recht 1956, S.82.
- 5 Näheres bei Rojan, Die Ansprüche der lateinamerikanischen Staaten auf Fischereivorrechte jenseits der Zwölfmeilengrenze, S.21ff.
- 6 Vgl. Art.2 Abs.4 des Festlandssockel-Übereinkommens.
- 7 Nach Hoog (Anm.1), S.122ff.
- 8 Der Beschluß der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 17.12.1970 in Resolution 2750C(XXV) über die Einberufung der Konferenz beauftragte zugleich den Meeresbodenausschuß mit der Vorbereitung; Text: VN 5/1971 S.148.
- 9 Nach Kehden, Die Inanspruchnahme von Meereszonen und Meeresbodenzonen durch Küstenstaaten, 2.Aufl. 1971.
- 10 Vgl. Hoog (Anm.1), S.22.
- 11 Knackstedt, Die Internationale Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen, in: Marine-Rundschau 1958, S.320.
- 12 Nicht zufällig kam diese Entwicklung am Ende des Zweiten Weltkrieges zum Durchbruch; vgl. Moersch, Die ›Freiheit der Meere‹

- ist lange schon Geschichte, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 5.8.1979.
- 13 Vgl. Krüger, Allgemeine Staatslehre, S.20–22.
- 14 Vgl. für die Meeresbodenschätze Vitzthum, Der Rechtsstatus des Meeresbodens, S.73ff.
- 15 Damit wäre nach Art.14 Abs.1 des Küstenmeer-Übereinkommens der Überflug und nach Art.14 Abs.6 das Durchtauchen verboten.
- 16 Vgl. hierzu die Ansprache des Leiters der US-Delegation auf der Seerechtskonferenz, Botschafter Richardson, beim Stapellauf des Kriegsschiffes »Samuel E. Morrison« am 14.7.1979; Text: Department of State Press Release Nr. 171/1979.
- 17 Siehe Kehden, 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 1970, S.521–533.
- 18 Vgl. Anm.8.
- 19 Text: UN-Doc. A/AC.138/80 vom 26.7.1972.
- 20 Text: UN-Doc. A/AC.138/79 vom 21.7.1972.
- 21 In den wesentlichen Fragen sind keine erheblichen Abweichungen von dem Verhandlungsstand nach der sechsten Tagungsrunde im Jahre 1977 zu verzeichnen. Vgl. hierzu Kehden, Seevölkerrecht im Werden, VN 6/1977 S.167–173, sowie den Berichtsteil (»Aus dem Bereich der Vereinten Nationen«) dieser Zeitschrift, zuletzt VN 5/1979 S.183f.
- 22 Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen über die Arbeit der Organisation für die 34.Generalversammlung, VN 5/1979 S.176.
- 23 Informal Composite Negotiating Text/Revision 1 vom 28.4.1979; Text: UN-Doc. A/CONF.62/WP.10/Rev.1.
- 24 Angaben nach den (britischen) Admiralty Notices to Mariners, Nr.35 vom 8.9.1979.
- 25 Vgl. Hofer, Offshore, in: Esso-Magazin Nr.2/1979, S.10–19.
- 26 Vgl. Anm.23.
- 27 Siehe hierzu und zur Fragwürdigkeit der irischen Formel Hedberg, Ocean Floor Boundaries, in: Science 1979, S.135–144 (143, 138f.).
- 28 Zu den Aktivitäten dieser Staatengruppe siehe Hafner, Die Gruppe der Binnen- und geographisch benachteiligten Staaten auf der Dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1978, S.568–615.
- 29 So schon Knackstedt (Anm.11). Zur Sachwidrigkeit der Verteilungsordnung siehe auch Kehden, Nationalisierung und Internationalisierung der Meere, VN 2/1976 S.41–45(44f.).
- 30 Vgl. jüngst Kovalyov, The Economic Zone and its Legal Status, in: International Affairs (Moskau) 1979, S.58–64(58).
- 31 Siehe hierzu Vitzthum, Recht unter See, in: Festschrift Stödter, S.355–388(372ff.).
- 32 Vgl. Kleinheyer, Konzept und Kompetenz einer Weltmeeresbehörde, S.18.
- 33 Von den 86 teilnehmenden Staaten kam schon damals die Mehrheit aus der Dritten Welt; vgl. Hoog (Anm.1), S.14 Fußn.6.
- 34 Krüger (Anm.1), S.8.
- 35 Art.86 ICNT/Rev.1 besagt jedoch lediglich, daß die Vorschriften des Teils VII seewärts der Wirtschaftzone gelten. Dies ist ein beabsichtigter Unterschied zu Art.1 des Übereinkommens über die Hohe See, der festlegt, daß Hohe See alle Teile des Meeres seewärts des Küstenmeeres sind, und damit die Hohe See räumlich eingrenzt.
- 36 Vgl. Art.58 ICNT/Rev.1.
- 37 Es sollte zu denken geben, daß eine ehemalige Kolonie, die Vereinigten Staaten, die durch die Festlandssockel-Proklamation diese Entwicklung überhaupt erst in Gang gesetzt hat, jetzt eine Gesetzgebung über den Tiefseebergbau vorbereitet, die nicht nur für das Förderschiff, sondern auch für ein Transportschiff das Führen der US-Flagge vorschreibt. Vgl. auch Moersch (Anm.12).
- 38 Siehe hierzu Vitzthum, Die Bemühungen um ein Régime des Tiefseebodens, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1978, S.745–800.
- 39 Vgl. die Angaben bei Prewo, Tiefseebergbau: Goldgrube, Weißer Elefant oder Trojanisches Pferd?, in: Die Weltwirtschaft 1979, S.183–197(184 Fußn.1).
- 40 Nach Prewo (Anm.39), S.185 Fußn.11.
- 41 Es sieht neben der Ausbeutung durch Staaten und Privatunternehmen Tiefseebergbau durch ein der Meeresbodenbehörde angegliedertes, im Interesse der Entwicklungsländer tätiges Unternehmen (»Enterprise«) vor.

Einstimmigkeit und Konsensverfahren

Zur Notwendigkeit und Entwicklung des konsensualen Abstimmungsverfahrens in der Generalversammlung

MATTHIAS BRINKMANN

Voraussetzungen und Auswirkungen des Mehrheitsprinzips

Die Einstimmigkeit der Beschlußfassung, Folge und Ausdruck der staatlichen Gleichheit und Souveränität, galt im Völkerrecht lange Zeit als Grundvoraussetzung für das Funktionieren jeden kollektiven internationalen Handelns. Nachdem dieses Prinzip schon im Völkerbund für Verfahrensfragen und Empfehlungen durchbrochen war, ging man auf der Konferenz von San Franzisko bei der Errichtung der Vereinten Nationen von vornherein vom Mehrheitsprinzip als allgemeingültiger Entscheidungsregel der Generalversammlung aus und bestimmte in Artikel 18 der UN-Charta, daß Beschlüsse der Generalversammlung über »wichtige Fragen« der Zweidrittelmehrheit und Beschlüsse über andere Fragen der einfachen Mehrheit der abstimmenden Mitglieder bedürfen. Dieses Abgehen vom »liberum veto« des klassischen Völkerrechts mußte von der Annahme des Vorhandenseins bestimmter gemeinsamer Grundeinstellungen und Erwartungen der Mitglieder, einer steigenden Interdependenz der Staaten und einem zunehmenden Übergewicht der gemeinsamen über die einzelstaatlichen konträren Interessen ausgehen, denn nur dort, wo eine minimale Dichte gleichgerichteter Interessen und die Möglichkeit der Harmonisierung beziehungsweise des Ausgleichs entgegenstehender Interessen besteht, kann das Majoritätsprinzip funktionieren.

Der bei Ausgestaltung der Charta unter den Siegermächten nach dem Kriege für kurze Zeit gegebene erhöhte Integrationsgrad, der die Aufgabe des Einstimmigkeitsgrundsatzes des Völkerbundes für das deliberative Gesamtvertretungsorgan der neuen Organisation rechtfertigte, hat jedoch ebenso wie der Glaube, das demokratische Prinzip werde sich als überlegene Regierungsform weltweit durchsetzen, keinen Bestand gehabt. Grundlegende Änderungen in der Zusammen-

setzung und den ideologischen und politischen Überzeugungen der Völkergemeinschaft haben den globalen Standard gleicher Interessen und Zielsetzungen sinken lassen. Schon die Auseinanderentwicklung der beiden Supermächte und die Folgeerscheinungen des Kalten Krieges, erst recht aber die jüngere Spaltung der Welt in arme und reiche Nationen mit dem viel tiefer greifenden Nord-Süd-Konflikt, haben die andersartigen und weitergehenden Erwartungen einer machtmäßig schwachen, doch zahlenmäßig überlegenen Mehrheit in einen krassen Gegensatz zu den bewahrenden, auf die friedenssichernde Funktion beschränkten Vorstellungen der ursprünglichen Mitglieder gesetzt und die gemeinsame Basis, auf der allein das Majoritätsprinzip funktionieren kann, zerstört.

Diese durch die Aufnahme nahezu aller Staaten und durch die so geschaffenen Mehrheitsverhältnisse aktualisierten Gegensätze werden durch das Mehrheitsprinzip, würde es stets angewandt, nur noch betont, weil sich unter seinem Regime für die in der Mehrheit befindliche Gruppe kaum ein Zwang zu Verhandlungen und Kompromissen ergibt, und die »nördlichen« Staaten so in die offene, starre Konfrontation getrieben werden. Andererseits bieten die in den Vereinten Nationen vorhandenen Möglichkeiten der informellen, dem Abstimmungsverfahren vorgelagerten Meinungsbildung und -beeinflussung den Minderheiten aber auch keinen hinreichenden Schutz gegen eine Überstimmung selbst in sie direkt betreffenden vitalen Angelegenheiten. Zu denken wäre hier etwa an die Einflußquellen aus der Interessenaggregation in Gruppen oder Abstimmungsblöcken, aus der Besetzung wichtiger Schlüsselpositionen im UN-Bereich, dem verstärkten Engagement in Ausschüssen und Spezialorganen, wie überhaupt aus dem verstärkten Einsatz der besseren Information,