

# Multilaterale Vertragsschlußverfahren nach der III. Seerechtskonferenz

RAINER LAGONI

## 1. Einleitung

Mit der feierlichen Unterzeichnung der Schlußakte der III. Seerechtskonferenz durch 139 Staaten und den Heiligen Stuhl endete am 10. Dezember 1982 in Montego Bay auf Jamaika die bisher längste, größte und ambitionierteste Konferenz seit dem Westfälischen Frieden von 1648. Das Produkt dieser schon mit vielen, nicht nur schmeichelhaften Superlativen belegten Veranstaltung ist eine veritable Konvention mit 320 teilweise recht umfangreichen Artikeln und 8 Anhängen, sechssprachig in gleichermaßen verbindlichem Wortlaut geschrieben in der Sprache internationaler Vertragstechnokraten. Nunmehr wird es von den Staaten abhängen, ob die Konvention als die größte Kodifikationsruine in die Geschichte des modernen Völkerrechts eingehen wird, oder ob sie als neuer Kodex der Meere befolgt wird und zu den in der hochgestimmten Feierlichkeit ihres Vorspruchs gleich mehrfach genannten Zielen »Frieden, Gerechtigkeit und Fortschritt für alle Völker der Welt« beitragen kann. Während in der Bundesrepublik Deutschland und bei einigen ihrer westlichen Verbündeten die Unterzeichnungsfrage die politische Öffentlichkeit bewegt, beschäftigt sich die Wissenschaft einstweilen mit der Analyse des Konventionstextes. Begreiflicherweise stehen dabei zunächst einmal die großen materiell-rechtlichen Neuerungen dieses Grundgesetzes einer »sektoralen Weltordnung« im Vordergrund der Bemühungen. Daneben interessieren den Völkerrechtler aber auch die Konferenz selbst und insbesondere der dort entwickelte Rechtssetzungsprozeß. Denn es drängt sich der Eindruck auf, daß die häufig geringschätzig als »formell« oder »instrumentell« bezeichneten Verfahrensfragen nicht nur den Entstehungsprozeß der neuen Seerechtsprinzipien als solchen, sondern auch die Entwicklung ihres spezifischen Inhalts wesentlich beeinflussen. Negativ läßt sich diese These so formulieren, daß mit den herkömmlichen multilateralen Rechtssetzungsmethoden wohl kaum ein so tiefgreifender Wandel der Meeresordnung hätte antizipiert werden können, wie er mit der Seerechtskonvention (SRK) stattgefunden hat.

Da der Wandel der internationalen Ordnung viele Ursachen haben kann, muß das Rechtssetzungsverfahren zur Entwicklung der neuen Seerechtsprinzipien in dem Ambiente gesehen werden, in welchem es stattgefunden hat. Bekanntlich ist die internationale Staatengesellschaft seit dem Beginn der sechziger Jahre beträchtlich gewachsen und hat sich von einem relativ homogenen in einen recht heterogenen Kreis verwandelt. Man kann dies beispielsweise an der Beteiligung der Staaten an den Seerechtskonferenzen der Vereinten Nationen verdeutlichen: Auf der I. und II. Seerechtskonferenz (1958 und 1960) waren nur 86 bzw. 88 Delegationen vertreten, die aus 29 westlichen Industrieländern, 8 Ostblockstaaten und 46 bzw. 48 überwiegend lateinamerikanischen Entwicklungsländern kamen. Als 1973 die Einladung zur III. Seerechtskonferenz an 146 Staaten erging, war die Gruppe der westlichen Industrieländer nur um Liechtenstein, jene der Ostblockstaaten um die DDR gewachsen, während zur Konferenz 107 Entwicklungsländer erschienen. Für sich allein genommen würde das numerische Anwachsen der Staatengesellschaft allerdings wenig bedeuten, wäre mit ihm nicht etwas verbunden, das man einen Paradigmawechsel der internationalen Politik nennen könnte. Zu dem seit der zweiten Hälfte der vierziger Jahre bestehenden ideologischen und militärischen Ost-West-Problem der nördlichen Industriestaaten war der wirtschaftliche und soziale Nord-Süd-Konflikt zwischen diesen und den Entwicklungsländern hinzugekommen. Es hatte sich auf den Konferenzen der blockfreien Staaten und auf regionalen Zusammenkünften ein gemeinsames Entwicklungsländerbewußtsein gebildet. Ihr formeller Zu-

sammenschluß als »Gruppe der 77« in den Vereinten Nationen und die Entwicklung des Konzepts einer »neuen internationalen Wirtschaftsordnung« sind bekannt. Mit dem letztgenannten Konzept verfolgen die Entwicklungsländer das Ziel, die Souveränität über ihre natürlichen Ressourcen zu stärken, sich einen wesentlichen Anteil an den natürlichen Reichtümern der extraterritorialen Räume zu sichern und die Industriestaaten zur aktiven Mitwirkung bei der Beseitigung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu verpflichten. Angesichts dieser Forderungen kann es kaum überraschen, daß die Entwicklungsländer das Meer von Anfang an als ein Prüffeld für die Verwirklichung einer in ihrem Sinne »gerechten und ausgewogenen internationalen Wirtschaftsordnung« (Präambel der SRK) erkannten.

Bei den Bemühungen der Entwicklungsländer um eine grundsätzliche Veränderung der Meeresordnung spielte gewiß auch eine Rolle, daß eine Mehrheit von ihnen seit jeher dem überkommenen Seerecht reserviert oder ablehnend gegenüberstand. Schon 1958 war das Ergebnis der I. Seerechtskonferenz vor allem bei Entwicklungsländern auf massive Kritik gestoßen<sup>1</sup>. Das Scheitern der II. Seerechtskonferenz 1960, deren Mandat in der Festlegung der Küstenmeer- und Fischereizonenbreite bestand, mußte auf die maritime Expansionslust einiger Entwicklungsländer geradezu als Einladung wirken, ihre nationale Hoheitsgewalt (soweit noch nicht geschehen) über das küstennahe Meer auszudehnen. Als dann schließlich Mitte der sechziger Jahre klar wurde, daß die Ausbeutung der ungeheuren Schätze des Tiefseebodens noch in diesem Jahrhundert in den Bereich der technischen Möglichkeiten rücken würde, existierte für diesen Teil des Meeres die — einige technisch und wirtschaftlich überlegene Industriestaaten einseitig bevorteilende — Regel der Meeresfreiheit, die den Entwicklungsländern atavistisch und ungerecht erscheinen mußte.

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum die Entwicklungsländer mit ihrer Meerespolitik nicht das überkommene Seerecht behutsam weiterentwickeln, sondern das ganze Gebäude des alten Seerechts abreißen wollten, um es unter Verwendung brauchbarer Teile neu zu errichten. So betrachtet, war die III. Seerechtskonferenz einschließlich ihrer 1967 beginnenden Vorbereitungsphase keine Wiederholung des seerechtlichen Kodifikationsprozesses der fünfziger Jahre, sondern von Anfang an ein politischer Verteilungskampf. Der Staatenmehrheit ging es nicht primär um die Kodifikation und fortschreitende Entwicklung des Seevölkerrechts (auch wenn dieses Ziel in der Präambel der neuen Konvention genannt und in verschiedenen ihrer Teile verwirklicht worden ist), sondern um die Schaffung von Rechtsprinzipien und Regeln zur Neuverteilung der Meeresreichtümer.

## 2. Die Vorbereitung der Konferenz

Schon im Vorfeld einer multilateralen Konferenz, häufig schon Jahre vor ihrer Eröffnung, werden wichtige Vorfragen entschieden und erfolgsbestimmende Vorbereitungen getroffen. Wegen der globalen Natur des Gegenstands konnten die großen Seerechtskonferenzen der Nachkriegszeit zwar nur von den Vereinten Nationen veranstaltet werden. Aber sie unterschieden sich schon in ihren Vorbereitungen. Die Initiative zur Kodifikationskonferenz von 1958 ging von der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen aus. Dieses für die Auswahl kodifikationsreifer Gegenstände zuständige Nebenorgan der Generalversammlung hatte die Rechtsverhältnisse des Küstenmeeres und der Hohen See schon 1949 in eine von der Generalversammlung bestätigte Liste von Kodifikationsvorhaben aufgenommen. Damit war die Weichenstellung für die weitere organi-

satorische und verfahrensmäßige Entwicklung dieses Projekts vorgenommen. Das Mandat zur Vorbereitung der Kodifikation erhielt die aus unabhängigen Rechtsexperten der wichtigsten Rechtssysteme der Welt bestehende Völkerrechtskommission und nicht etwa ein Gremium weisungsgebundener Staatenvertreter, obwohl man sich von Anfang an darüber klar war, daß die Kodifikation nicht von einer fortschreitenden Entwicklung des Rechts zu trennen ist und schon sehr früh deutlich wurde, daß jedenfalls mit der Festlandsockelfrage auch weitreichende rechtspolitische Entscheidungen anstanden. Anlässlich einer Erneuerung des Mandats der Völkerrechtskommission für sämtliche Probleme der Hohen See, des Küstenmeeres und des Festlandsockels beschloß die Generalversammlung 1953 sogar, das Seerecht vor Abschluß der Arbeiten der Kommission nicht mehr zu behandeln, es also aus der politischen Diskussion auszuklammern. Innerhalb der Völkerrechtskommission ging das Kodifikationsprojekt den von ihr dafür entwickelten Verfahrensgang, indem ein Sonderberichterstatter zwischen 1950 und 1956 eine Reihe von Berichten zu den einzelnen Seerechtsgebieten vorlegte, die von der Kommission beraten, dem für Rechtsfragen zuständigen 6. Hauptausschuß der Generalversammlung zugeleitet und von den UN-Mitgliedstaaten mit Stellungnahmen versehen wurden. Die Vorarbeiten mündeten schließlich in einen einheitlichen, mit Kommentaren versehenen Vertragsentwurf aus 73 Artikeln, den die Völkerrechtskommission der Generalversammlung mit der Anregung unterbreitete, zur Verabschiedung eine Seerechtskonferenz aus Staatenvertretern einzuberufen. Die Generalversammlung folgte dieser Anregung und berief mit Resolution 1105(XI) ihre I.Seerechtskonferenz zum 24. Februar 1958 nach Genf ein<sup>2</sup>.

An den Vorbereitungen zur III.Seerechtskonferenz war die Völkerrechtskommission hingegen nicht mehr beteiligt. Die Logik des politischen Verteilungskampfes forderte von Anbeginn an eine unmittelbare Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Entwicklung des Projekts und der Vorformulierung eines Vertragsentwurfs. Bezeichnenderweise lag die Initiative vom August 1967 zur Entwicklung des neuen Seerechts bei einem der Mitgliedstaaten (Malta). Die auslösende Tiefseebodenfrage war eine politische. Das für die Initiative gewählte Forum war die Generalversammlung und die organisatorische Konsequenz bestand in der Einsetzung eines 35köpfigen Ad-hoc-Ausschusses für Meeresbodenfragen. Dieser wurde im folgenden Jahr durch einen ständigen Meeresbodenausschuß ersetzt, dessen Mitgliederzahl von zunächst 42 im Jahre 1970 auf 86 und schließlich 1971 auf 91 anwuchs. Die ursprüngliche Aufgabe des Meeresbodenausschusses bestand darin, die Entwicklung rechtlicher Prinzipien und Normen zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Tiefseebodennutzung zu untersuchen. Wiederum auf Vorschlag Malts wurde dieses Mandat am 17. Dezember 1970 anlässlich des Entschlusses der Generalversammlung in Resolution 2750C(XXV), für 1973 eine Seerechtskonferenz einzuberufen, über die Tiefseebodenfrage hinaus auf ein weites Feld verwandter Angelegenheiten erweitert: die Rechtsordnung der Hohen See, den Festlandsockel, das Küstenmeer (einschließlich der Fragen seiner Breite und der Meerengen) und die Anschließzone, die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Reichtümer der Hohen See, den Umweltschutz und die Meeresforschung.

In dieser Vorbereitungsphase der III.Seerechtskonferenz wurden drei wichtige Weichenstellungen für die kommende Konferenz vorgenommen. Erstens wurde unter Abweichung von der üblichen Praxis, einmal geregelte Angelegenheiten nicht erneut aufzugreifen, mit dem 1970 erweiterten Mandat des Meeresbodenausschusses das zu behandelnde Gebiet so weit abgesteckt, daß eine politisch erwünschte Gesamtrevision des überkommenen Seerechts möglich wurde. Zweitens verwandelte sich der Meeresbodenausschuß im Dezember 1970 in eine permanente Vor-Konferenz mit eigener Verfahrensordnung, die mit der Organisation der Unterausschüsse, deren Aufgabenverteilung und der Festlegung der regionalen Staatengruppen, welche die je-

weiligen Ausschußvorsitzenden, Stellvertreter und Berichterstatter stellen sollten, bereits wichtige Organisationsfragen der III.Seerechtskonferenz vorwegnahm. Als Entscheidungsmethode wurde schon im Meeresbodenausschuß das später auch auf der Konferenz verwendete Konsensverfahren eingeführt. Eine dritte, besonders weitreichende Vorentscheidung betraf die inhaltliche Festlegung wichtiger Prinzipien der neuen Meeresordnung vor Beginn der Konferenz. In einer Art Arbeitsteilung zwischen Meeresbodenausschuß und Generalversammlung wurde die sogenannte Meeresbodendeklaration vom 17. Dezember 1971 (Resolution 2749(XXV)) entwickelt, die den Tiefseeboden zum »gemeinsamen Erbe der Menschheit« erklärte. Die Generalversammlung hatte dem Ausschuß schon 1969 die Formulierung einschlägiger Prinzipien aufgegeben und diese dann in der erwähnten Deklaration mit 108 Stimmen bei 14 Enthaltungen ohne Gegenstimmen angenommen. Das Prinzip des gemeinsamen Erbes fand dann im wesentlichen unverändert in den zweiten Abschnitt von Teil XI (Art.136f.) der neuen Seerechtskonvention Eingang und die Präambel der Konvention nimmt ausdrücklich auf die Meeresbodendeklaration Bezug. Diese hatte zwar die Errichtung eines »internationalen Regimes« für den Tiefseeboden und seine Reichtümer einem allgemeinen Völkerrechtsvertrag vorbehalten und dabei wiederum die Interessen und Bedürfnisse der Entwicklungsländer besonders betont. Ihre Aufnahme in die vorliegende Konvention zeigt jedoch, daß die politischen Grundentscheidungen, nämlich die Neuregelung der Tiefseebodenfrage und die sie bestimmenden Prinzipien, bereits in der Vorbereitungsphase der Konferenz gefallen waren. Als Resolution der Generalversammlung erzeugte die Meeresbodendeklaration zwar keine unmittelbare Rechtsbindung für die Staaten. Als Organ derselben war der Meeresbodenausschuß aber verpflichtet, dieser Erklärung bei seinen Konferenzvorbereitungen Rechnung zu tragen. Auch wenn sie keine ausdrücklichen Rechtspflichten für ihn enthielt, mußte sie ihm doch als verpflichtende Leitlinie für seine Verhandlungen zur Entwicklung eines Konventionstextes dienen. Die Staatenmehrheit hatte sich mit der Meeresbodendeklaration also eine formelle Legitimationsgrundlage für ihre Meeresbodenvorstellungen geschaffen. Die Konferenz konnte nur die Bestätigung des vorgegebenen Prinzips bringen — oder sie mußte scheitern. Im Nachhinein könnte man sagen, im »soft law« der Deklaration sei die Gußform für das »hard law« der Seerechtskonvention vorbereitet worden — eine Erscheinung, die man schon von der Menschenrechtsdeklaration von 1948 oder der Weltraumdeklaration von 1962 kennt<sup>3</sup>.

### 3. Zum Verfahren der III.Seerechtskonferenz

Als die Konferenz am 3. Dezember 1973 in New York zum ersten Mal zu einer Organisationssitzung zusammentrat, befand sie sich in einer ganz anderen Ausgangslage als ihre Vorgängerinnen von 1958 und 1960. Dies wird allein schon im Vergleich der Mandate von 1958 und 1973 deutlich. Das in Resolution 1105(XI) der Generalversammlung umrissene Mandat der I.Seerechtskonferenz bestand darin,

»das Seerecht zu überprüfen« und »die Ergebnisse ihrer Verhandlungen in ein oder mehrere internationale Übereinkommen oder andere, geeignet erscheinende internationale Instrumente aufzunehmen«.

Zugleich unterbreitete die Generalversammlung der Konferenz den Bericht der Völkerrechtskommission mit dem kommentierten Expertenentwurf zusammen mit anderen Materialien »als Grundlage ihrer Beratungen«. Das Mandat der III.Seerechtskonferenz lautete hingegen kurz und bündig, »ein Übereinkommen über alle das Meer betreffenden Angelegenheiten anzunehmen« (Resolution 3067(XXVIII) der Generalversammlung). Zu diesem Zweck sollte die Konferenz eine 1972 vom Meeresbodenausschuß angenommene Liste der Beratungsgegenstände berücksichtigen und — so eine dann wörtlich in die Präambel der Konvention übernommene Formel — außerdem in Betracht ziehen, »daß die Probleme des Meeresraumes eng miteinander verknüpft sind und als Ganzes betrachtet werden müssen«.

Die I.Seerechtskonferenz konnte ihren Auftrag in neunzehn Wochen erfüllen, indem sie den in sechsjährigen Vorarbeiten vorbereiteten Entwurf der Völkerrechtskommission in dem für internationale Konferenzen üblichen Verfahren beriet und im Wege der Abstimmung annahm. Ungeachtet ihrer fünfjährigen Vorbereitungszeit benötigte hingegen die III.Seerechtskonferenz bis zu ihrer Schlußakte in ihren elf Tagungen insgesamt 94 Sitzungswochen. Als Arbeitsgrundlage hatte sie zu Beginn eine Vielzahl von Staatsvorschlägen zu Einzelfragen und Teilbereichen vorliegen und nur für den Tiefseebodenbereich war es dem Meeresbodenausschuß gelungen, einen in Artikel gegliederten, allerdings lückenhaften und teilweise alternativ gefaßten Textentwurf vorzulegen. Für die Hauptaufgabe jeder Konferenz, die Herstellung und Annahme eines Vertragstextes, war die III.Seerechtskonferenz also schlecht gerüstet.

Zu den verfahrensmäßigen Besonderheiten dieser Konferenz gehört die stufenweise Entwicklung eines Vertragstextes. Nach der ersten Beschäftigung mit den vorgelegten Materialien im Jahre 1974 entstand 1975 ein von den Vorsitzenden der Ausschüsse geschaffener ›Single Negotiating Text‹, der im folgenden Jahr durch einen ›Revised Single Negotiating Text‹ ersetzt wurde. An dessen Stelle trat 1977 ein ›Informal Composite Negotiating Text‹, der 1979 und erneut im April 1980 revidiert wurde. Im August 1980 wurde seine letzte Fassung von einer ›Draft Convention on the Law of the Sea (Informal Text)‹ ersetzt. Bis dahin waren sämtliche Texte ›informell‹: sie waren nicht mehr als von der persönlichen Autorität des Konferenzpräsidenten und der Ausschußvorsitzenden getragene Verhandlungsvorschläge, in die ihre Autoren auch die Ergebnisse der Verhandlungsgruppen zu einzelnen Problembereichen einbezogen. Deswegen hatten diese informellen Texte aber die wichtige Funktion, die Diskussion zu kanalisieren und in den einzelnen Problembereichen schrittweise Lösungen anzustreben, um auf diesem Wege schließlich eine Übereinstimmung in allen Fragen zu erreichen. Schon aus diesem Vorgehen wird die zentrale Rolle des Konferenzpräsidenten und der leitenden Konferenzfunktionäre im gesamten Verhandlungsprozeß deutlich.

Der erste ›offizielle‹ Verhandlungstext der Seerechtskonferenz wurde 1981 auf der Grundlage der informellen ›Draft Convention‹ geschaffen und am 30. April 1982 nahm die Konferenz in New York mit 137 gegen 4 Stimmen bei 17 Enthaltungen schließlich den Text der ›Draft Convention on the Law of the Sea‹ an. Dieser Text wurde nach einigen kleineren Änderungen am 10. Dezember 1982 zusammen mit der Schlußakte der Konferenz in Jamaika als ›United Nations Convention on the Law of the Sea‹ den anwesenden Staaten zur Unterzeichnung unterbreitet.

Das zunächst die schrittweise Entwicklung des Textes beherrschende informelle Element wurde nicht nur im Verfahren, sondern auch bei der Konferenzorganisation sichtbar. Die Konferenz folgte zwar im großen und ganzen dem üblichen Organisationsschema multilateraler Vertragsschlußkonferenzen. Aber neben die üblichen offiziellen Ausschüsse traten ›private‹ Beratungsgruppen der Vorsitzenden, ›informelle‹ Beratungsgruppen für besondere Angelegenheiten, ›halboffizielle‹ Verhandlungsgruppen (z. B. für die Streitschlichtung), ›Ad-hoc-Gruppen‹ für verschiedene Fragen sowie regionale Gruppen etwa der afrikanischen, asiatischen oder westeuropäischen Staaten und schließlich Interessengruppen, wie beispielsweise die ›Gruppe der 77‹ oder jene der Binnenländer und geographisch benachteiligten Staaten. Sämtliche Gruppen trugen in größerem und geringerem Umfang materiell zum Meinungsbildungsprozeß bei (und produzierten zu diesem Zweck eine nahezu unübersehbare Flut von ›Papieren‹), obwohl nur die eigentlichen Organe der Konferenz ein offizielles Mandat zur Vorbereitung der Willensbildung hatten. Diese Dezentralisierung und Privatisierung der Beratungen mußte die Stellung der Konferenzpräsidenten und der übrigen Funktionäre stärken, den Verhandlungsprozeß unkoordiniert und schwer übersehbar machen und insbesondere die kleineren Delegationen vor personelle Probleme stellen.

Ein wesentliches Kennzeichen des Verfahrens der Konferenz war das schon seit einiger Zeit auch in verschiedenen Organen der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen angewandte Konsensverfahren. Konsens (engl. ›consensus‹) bedeutet dabei materielle Übereinstimmung, nicht etwa formelle Zustimmung (engl. ›consent‹). Von der Einstimmigkeit unterscheidet ihn formell das Fehlen einer Abstimmung. Allerdings läuft der Konsens im Ergebnis immer dann auf das Einstimmigkeitserfordernis hinaus, wenn von ihm die Erteilung einer Erlaubnis oder die Annahme von Vertragsänderungen abhängig gemacht werden. Seine rechtliche Verpflichtungswirkung beruht nicht auf der Summe der positiven Willenserklärungen der Beteiligten, sondern auf der erkennbaren Bereitschaft aller, ein erreichtes Ergebnis hinzunehmen. Dementsprechend bedeutet ›Konsens‹ nach der Legaldefinition der Konvention ›das Fehlen jeden förmlichen Einspruchs‹ (Art.161 Abs.8(e)SRK). Der Konsens knüpft also an das Schweigen der Beteiligten an und setzt eine Situation voraus, in welcher das Reden erwartet werden kann. Er ist Ausdruck des Gemeinschaftsgedankens, denn nur in einer Gemeinschaft kann stillschweigende Übereinstimmung vermutet werden, während Widerspruch ausdrücklich geäußert werden muß. Selbstverständlich erhält ein im Konsensverfahren angenommenes internationales Instrument nur diejenige rechtliche Verbindlichkeit, die ihm auch nach einem formellen Abstimmungsverfahren zukommen würde.

Das Konsensverfahren hat zum einen die Funktion, übereilte Mehrheitsbeschlüsse zu verhindern. Dieser Minderheitenschutz tritt besonders deutlich in der Vorschrift der Konvention über das Verfahren der Überprüfungs-Konferenz für das System der Tiefseebodennutzung hervor. Dort heißt es:

»Die Konferenz bemüht sich nach Kräften, Änderungen durch Konsens zu vereinbaren; es soll erst dann darüber abgestimmt werden, wenn alle Bemühungen um einen Konsens erschöpft sind.« (Art.155 Abs.3 SRK)

Da der Konsens Minderheiten besser schützt als das formelle Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit dies kann, bestehen keine rechtlichen Bedenken gegen seine Anwendung überall dort, wo das Recht eine solche Mehrheit vorschreibt. Auf der III.Seerechtskonferenz wurde das Konsensverfahren in der Regel in allen Sachfragen angewendet, obwohl es von der Verfahrensordnung nicht vorgeschrieben war, sondern dieser nur in Form eines als unverbindliches ›Gentleman's Agreement‹ ergangenen Beschlusses der Generalversammlung als Anlage beigefügt war.

Eine weitere Funktion des Konsenses liegt darin, durch das Ausdiskutieren der Sachfragen nicht nur einen mehrheitsfähigen Vertragstext zu erhalten, sondern einen, über dessen wesentliche Grundzüge alle Staaten übereinstimmen. Die Anwendung des Konsensverfahrens baut also auf die nicht unbegründete Hoffnung, daß eine so zustandgekommene Konvention später leichter von den Staaten angenommen werden wird, als eine im Abstimmungswege geschaffene. Um einen Konsens zu erreichen, ist allerdings sehr häufig ein zeitraubendes und umständliches informelles Diskussionsverfahren erforderlich. Der Präsident fungiert dabei im Kreise seiner Berater als Adressat von Vorschlägen, die er sammelt, sichtet und vermischt mit eigenen Ansichten zu vorläufigen Kompromißvorschlägen formuliert. Diese werden im Diskurs schrittweise weiterentwickelt und schließlich in ihrer Endfassung von ihm als Konsens verkündet. Eine Kritik des Konsensverfahrens muß neben der Gefahr seiner mangelnden Effektivität vor allem auf die (ungeachtet ihrer Neutralitätspflicht) überproportionale Machtstellung der leitenden Konferenzfunktionäre hinweisen, ferner aber auch auf die fehlende Durchsichtigkeit des gesamten Entscheidungsprozesses.

Als letzte, mit den übrigen eng zusammenhängende Besonderheit des Verfahrens der III.Seerechtskonferenz ist der sogenannte Gesamtkompromiß (package deal) zu erwähnen. Die schon im Mandat der Konferenz angeordnete Regelung des gesamten Seerechts in einer Konvention ermöglicht bei den Verhandlungen Kompromisse zwischen den einzelnen Rege-



Seit Jahresbeginn ist Michel Doo Kingué aus Kamerun als Nachfolger des Sierraleoners Davidson Nicol Exekutivdirektor des Ausbildungs- und Forschungsinstituts der Vereinten Nationen (UNITAR). Der 1934 geborene Doo Kingué war zuvor Beigeordneter Administrator des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) und seit Mai 1971 Direktor des UNDP-Regionalbüros für Afrika.

lungsbereichen, die in sich wieder zu ›Verhandlungspaketen‹ zusammengeschnürt werden konnten. Im übrigen wirkt dieses Verfahren einer Ausklammerung einzelner, besonders umstrittener Sachbereiche entgegen.

Zusammenfassend läßt sich unsere Eingangsthese von dem Einfluß des Verfahrens auf die Regelungsinhalte am Beispiel der III.Seerechtskonferenz also dahin gehend präzisieren, daß es der Staatenmehrheit auf dieser ohne einen Expertenentwurf arbeitenden Konferenz in einem informellen und dezentralisierten Beratungsverfahren durch eine schrittweise Konkretisierung des Vertragstextes im Wege des Konsensverfahrens gelungen ist, eine Konvention zu schaffen, welche die überkommene Meeresordnung in wesentlichen Bereichen nach ihren Vorstellungen (was nicht gleichbedeutend sein muß mit: zu ihrem Vorteil) zu verändern. Allerdings muß man auch feststellen, daß dem gesamten, auf die spätere Annahme der Konvention durch die Staaten zielenden Konsensverfahren im letzten, entscheidenden Abschnitt durch das amerikanische Verlangen nach einer Abstimmung über die Annahme des Konferenztextes die Spitze gebrochen wurde. Mit der Abstimmung vom 30. April 1982 zerfiel die Gemeinschaft der Übereinstimmenden in der wichtigsten Entscheidung der gesamten Konferenz wieder in die Fronten der Befürworter, Gegner und Unentschiedenen. Seither ist unmißverständlich klar, daß die neue Konvention nicht vom Konsens aller Staaten getragen wird.

#### 4. Verfahren aufgrund der Konvention

Die Seerechtskonvention ist zugleich internationaler Rechtssetzungsvertrag und Gründungsvertrag einer internationalen Organisation. Außerdem ist sie auch ein bedeutender Streit-schlichtungsvertrag und sieht die Errichtung des Internationalen Seegerichts (Annex VI) und einer Kommission zur seewärti-

gen Begrenzung des Festlandssockels (Annex II) vor, auf deren Verfahren hier aber nicht näher einzugehen ist. Aufgrund der erwähnten Doppelnatur der Konvention lassen sich zwei große Verfahrensbereiche unterscheiden, die ihre Grundlage in der Konvention finden. Der erste Bereich umfaßt die Errichtung der Internationalen Meeresbodenbehörde und deren Tätigkeit, während der zweite die zukünftige Überprüfung der Konvention betrifft.

Die schon in der Meeresbodendeklaration von 1970 erwähnte organisatorische Konsequenz des Prinzips des gemeinsamen Erbes der Menschheit ist die Errichtung einer internationalen Behörde für den Tiefseeboden,

»durch welche die Vertragsstaaten ... die Tätigkeit in dem Gebiet organisieren und überwachen, insbesondere im Hinblick auf die Naturschätze des Gebietes« (Art.157 Abs.1 SRK).

Vereinfacht gesagt, soll die Meeresbodenbehörde den Tiefseeboden durch ihre Hauptorgane Versammlung, Rat und Sekretariat verwalten; ferner soll sie durch ein weiteres Organ, das Unternehmen, auch selbst die Mineralien des Gebietes fördern, verarbeiten und vermarkten. Das Verfahren ihrer Hauptorgane wird in der Konvention und in den von diesen selbst zu verabschiedenden Verfahrensordnungen (Geschäftsordnungen) geregelt. Dabei entspricht das Beschlußverfahren der Versammlung, in der alle Vertragsstaaten vertreten sind, dem von der Generalversammlung bekannten Muster. Für die Beschlußfassung des aus 36 Mitgliedern bestehenden Rates enthält die Konvention einen differenzierten Regelungskatalog, der neben der einfachen Mehrheit für Verfahrensfragen und qualifizierten Mehrheiten von zwei Dritteln oder drei Vierteln der anwesenden und abstimmenden Mitglieder für unterschiedliche Sachfragen für bestimmte Fälle auch den Konsens vorsieht (Art.161 Abs.8 SRK). Im Zweifelsfall soll jeweils die Vorschrift gelten, die eine größere qualifizierte Mehrheit vorsieht, wobei der Konsens als allen Mehrheiten überlegen jede Abstimmung ersetzen kann. Die hier zutage tretende Tendenz, in wichtigen Sachfragen wieder zum Abstimmungsverfahren mit seinen eindeutigen Ergebnissen zurückzukehren, kann angesichts der auf der Konferenz gemachten Erfahrungen nicht überraschen. Zum ersten Mal regelt die Seerechtskonvention auch die Frage, wie nach einem förmlichen Einspruch gegen den Konsens zu verfahren ist (dasselbe, Buchst. e). Die Konvention sieht die Einberufung eines aus 9 Mitgliedern des Rates bestehenden Vergleichsausschusses unter Vorsitz des Ratspräsidenten vor. Auch diese, die Macht des Präsidenten beschränkende Vorschrift kann als eine Lehre aus dem Verfahren der III.Seerechtskonferenz angesehen werden.

Aber nicht nur das Verfahren der Meeresbodenbehörde, sondern auch die Vorbereitung ihrer Errichtung ist bemerkenswert. Da die Behörde erst mit dem Inkrafttreten der Konvention errichtet werden kann, hat die Konferenz außer dem Konventionstext auch eine Resolution über die Einsetzung einer Vorbereitungskommission für Meeresbodenbehörde und Seegericht angenommen. Diese Vorbereitungskommission soll unter anderem die Geschäftsordnung der Versammlung und des Rates entwerfen, die erforderlichen »Regeln, Vorschriften und Verfahren« erarbeiten, die der Behörde die Aufnahme ihrer Tätigkeit ermöglichen und gewisse Aufgaben im Rahmen der vorbereitenden Investitionstätigkeit wahrnehmen. Ihr gehören alle Unterzeichnerstaaten der Konvention als stimmberechtigte Mitglieder an; Staaten, die nur die Schlußakte unterzeichnet haben, erhalten nur Beobachterstatus. Für die Annahme ihrer Geschäftsordnung gilt sinngemäß die Geschäftsordnung der III.Seerechtskonferenz. Nachdem die Seerechtskonvention schon zum Abschluß der Konferenz von 117 Staaten gezeichnet worden war, konnte im April die erste Tagung der Vorbereitungskommission stattfinden. Als ›Nachkonferenz‹ oder ›Vor-Behörde‹ bildet die Kommission das organisatorische Bindeglied zwischen der III.Seerechtskonferenz und der Meeresbodenbehörde. Sie sichert die Kontinuität in dem ihr zugewiesenen Bereich.

Für den zweiten der oben genannten Bereiche, die zukünftige Überprüfung der Konvention, sieht diese drei Verfahren vor. Die ersten beiden sind fakultativ und betreffen eine Änderung von Vorschriften, die sich nicht auf Tätigkeiten im Tiefseebodengebiet beziehen. Bei einem vereinfachten Änderungsverfahren tritt der von einem Vertragsstaat gemachte Änderungsvorschlag nach Ablauf eines Jahres automatisch in Kraft, wenn kein anderer Vertragsstaat ihm widerspricht (Art.313 SRK). Eine Überprüfungskonferenz kann zehn Jahre nach Inkrafttreten der Konvention auf Vorschlag eines Vertragsstaates mit Zustimmung der Hälfte der Vertragsstaaten einberufen werden. Diese Konferenz soll das gleiche Verfahren der Beschlußfassung wie die III.Seerechtskonferenz anwenden, sofern sie nicht anders beschließt (Art.312 SRK). Für das von der Konvention vorgesehene System der Erforschung und Ausbeutung der Naturschätze des Tiefseebodens ist hingegen eine obligatorische Überprüfungskonferenz angeordnet worden. Nach Art.155 SRK findet sie 15 Jahre nach dem 1.Januar des Jahres statt, in dem die erste kommerzielle Produktion aufgenommen wurde. Sie soll dafür Sorge tragen,

»daß der Grundsatz des gemeinsamen Erbes der Menschheit, die internationale Ordnung zur Sicherung einer gerechten Ausbeutung der Naturschätze des Gebietes zum Nutzen aller Länder, insbesondere der Entwicklungsländer, und eine Behörde, welche die Tätigkeit in dem Gebiet organisiert, durchführt und kontrolliert, erhalten bleiben« (Art.155 Abs.2 SRK).

Auch auf dieser Konferenz wird das gleiche Verfahren der Beschlußfassung angewendet wie auf der III.Seerechtskonferenz. Besonders aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang der vierte Absatz der genannten Vorschrift. Danach kann eine Dreiviertelmehrheit der Vertragsstaaten die von ihr für notwendig und zweckmäßig erachteten Änderungen annehmen und den Vertragsstaaten zur Ratifikation oder zum Beitritt vorgelegen, wenn die Konferenz fünf Jahre nach ihrem Beginn keine Einigung über das System der Erforschung und Ausbeutung der Naturschätze des Tiefseebodens erzielt hat. Die bemerkenswerte Durchbrechung des Souveränitätsgrundsatzes liegt in der Bestimmung, daß diese Änderungen für alle Vertragsstaaten 12 Monate nach Hinterlegung der Ratifikations- oder Beitrittsurkunde durch drei Viertel der Vertragsstaaten in Kraft tritt. Eine derartige Regelung kann sich nur in einer Rechtsordnung finden, in welcher der Gemeinschaftswille auch das einzelne, ihm nicht ausdrücklich zustimmende Rechtssubjekt binden kann.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die in der Konvention enthaltenen Konzeptionen einer Verwaltung des Tiefseebodens und der zukünftigen Überprüfung der Tiefseebodennutzung Ausdruck der Idee einer Staatengemeinschaft als Rechtsgemeinschaft sind. In einer Gesellschaft rechtlich ungebundener Subjekte könnten die Verfahren der Meeresbodenbehörde oder einer Überprüfungskonferenz nicht legitimierend wirken und

erst recht keine auch Minderheiten bindende Rechtsnormen schaffen.

#### 5. Neuregelung des multilateralen Vertragsschlußverfahrens

Die gewohnte Landschaft der Konferenzdiplomatie wurde seit Bestehen der Vereinten Nationen schon wiederholt von kleineren Erdstößen erschüttert. Einen wirklichen Erdbeben löste aber erst die III.Seerechtskonferenz aus. Nach der langen und leidvollen Erfahrung mit ihren Verfahren entschied die Generalversammlung 1977, sich jedenfalls mit einigen technischen Aspekten der Verfahrensproblematik zu befassen. Nach Vorarbeiten des Sekretariats und der Völkerrechtskommission beschloß die Generalversammlung schließlich die Einsetzung einer Arbeitsgruppe ihres 6.Hauptausschusses, welche die auf internationalen Konferenzen verwendeten Verfahren unter anderem auf ihre Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit untersuchen und Verbesserungsvorschläge machen soll<sup>4</sup>. Von diesem Mandat sind sowohl die innerhalb der Vereinten Nationen wie auch die unter ihrer Schirmherrschaft veranstalteten Konferenzen erfaßt. Wegen der hohen Kosten, welche sich aus den vielen internationalen Staatenkonferenzen der Gegenwart für die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ergeben, dürfte der Bericht der Arbeitsgruppe nicht nur für kleinere Staaten von Interesse sein. Insgesamt drängt sich der Eindruck auf, daß die Generalversammlung mit ihrem Vorhaben zur Überprüfung multilateraler Vertragsschlußverfahren bisher nur den Zipfel eines Problems ergriffen hat, das sich noch als sehr groß erweisen wird. So werden sich früher oder später alle Staaten auch mit der Frage befassen müssen, ob auch ihre innerstaatlichen Verfahren zur Vorbereitung und Wahrnehmung internationaler Konferenztätigkeit leistungsfähig, wirtschaftlich und wirksam sind — eine sich insbesondere nach der III.Seerechtskonferenz stellende Frage.

#### Anmerkung

- 1 Zusammenstellung bei Emmanuel G. Bello, *International Equity and the Law of the Sea*, Verfassung und Recht in Übersee, Bd.13(1980), S.201, 203f.
- 2 Die Konferenz schloß am 29.April 1958 mit der Unterzeichnung der Schlußakte. Vom 10.-14.Februar hatte in Genf eine Vorkonferenz der Binnenstaaten über den von der Völkerrechtskommission nicht behandelten freien Zugang zum Meer stattgefunden.
- 3 Am Rande sei vermerkt, daß ähnliche, allerdings weniger spektakuläre »Arbeitsleistungen« während der Vorbereitungsphase mit anderen Sonderorganisationen und Einrichtungen der Vereinten Nationen sowie mit regionalen Entwicklungsländerorganisationen stattfanden, insbesondere im Hinblick auf die von den Entwicklungsländern angestrebte Ausdehnung der küstentaatlichen Hoheitsgewalt. Vgl. die Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats 1737 (LIV) v.4.5.1973; ferner verschiedene Deklarationen der lateinamerikanischen, karibischen und afrikanischen Staaten sowie die Seerechtsdeklaration der 4.Gipfelkonferenz der Blockfreien von 1973. Die Dokumente finden sich bei Shigeru Oda, *The International Law of the Ocean Development*, Vol.I, S.347, 361; Vol.II, S.26, 32, 36, 38.
- 4 Mit Resolution 36/112 v. 10.12.1981 (»Überprüfung des Prozesses der Ausarbeitung multilateraler Verträge«). Gemäß Resolution 37/110 v. 16.12.1982 wird die Arbeitsgruppe ihre Tätigkeit während der 38.ordentlichen Tagung der Generalversammlung fortführen.

## Notstandssondertagungen der Generalversammlung

Kritische Würdigung einer rezenten Entwicklung

MICHAEL SCHAEFER

Nicht erst der vielbeachtete Bericht von UN-Generalsekretär Pérez de Cuéllar an die 37.Generalversammlung über die Lage der Organisation<sup>1</sup> hat der Staatengemeinschaft das Ausmaß der Krise deutlich gemacht, der sich die Vereinten Nationen gegenübersehen. Zahlreiche Indikatoren haben bereits seit Beginn der siebziger Jahre Tendenzen angezeigt, daß sich die UNO verstärkt der Gefahr ausgesetzt sieht, die Reste ihrer grundsätzlich unbestrittenen Friedenssicherungskapazität über Bord zu werfen und das Schicksal politischer Bedeutungslosigkeit ihres historischen Vorgängers, des Völkerbunds, zu teilen. Diese

These läßt sich besonders anschaulich belegen anhand der Versuche der Mehrheit der UN-Mitglieder, ungeachtet der in der Charta festgelegten klaren Kompetenzabgrenzung zwischen Sicherheitsrat und Generalversammlung, letzterer im Bereich der Friedenssicherung aus Gründen politischer Opportunität zunehmend breiteren Handlungsspielraum einzuräumen. Aktuelles Beispiel für diesen Trend ist die Zunahme sogenannter Notstandssondertagungen der Generalversammlung. Waren diese ursprünglich nur als allerletzte Instanz in Fällen völliger Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrats vorgesehen, so haben sie