Berichte der
Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
Heft 15

Bernhardt — Rudolf (Hrg.)

Die Schiffahrtsfreiheit im gegenwärtigen Völkerrecht

Berichte einer Studientagung
der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht

C. F. Müller

Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht

Berichte
der Deutschen Gesellschaft
für Völkerrecht

Heft 15

Die Schiffahrtsfreiheit im gegenwärtigen Völkerrecht

Berichte einer Studientagung
der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht

Herausgegeben von

Rudolf Bernhardt
und
Walter Rudolf

Mit Beiträgen von

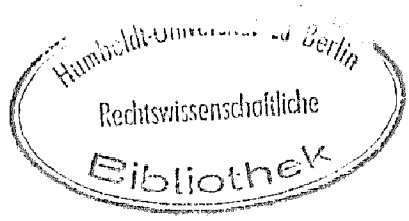
Walter Rudolf, Dietrich Rauschning, Eckart Wehser, Ondolf Rojahn, Renate Platzöder, Rüdiger Wolfrum, Günther Jaenicke, Gerhard Hafner, Bernd Rüster, Rainer Lagoni, Detlev Chr. Dicke, Wolfgang Graf Vitzthum, Norbert Pelzer



C. F. Müller Juristischer Verlag
1975 Karlsruhe

Gedruckt
mit Unterstützung der Stiftung Volkswagenwerk

P 47 - 15
(PR 2158 D47b - 10)



ISBN 3-8114-0052-5

© 1975 C. F. Müller Juristischer Verlag GmbH, Karlsruhe
Best.-Nr. 1190052

76 [illegible]

INHALT

Rudolf *Bernhardt*
Vorwort 7

Walter *Rudolf*
Die Freiheit der Handelsschiffahrt und ihre aktuellen Gefährdungen 11

Dietrich *Rauschning*
Die Durchfahrt durch nationale Gewässer vor den Küsten 39

Eckart *Wehser*
Die Durchfahrt durch die interozeanischen Kanäle 55

Ondolf *Rojahn*
Die Durchfahrt durch internationale Meerengen 79

Renate *Platzöder*
Die Behandlung der Meerengenfrage auf der Dritten Seerechts-Konferenz der Vereinten Nationen, Caracas-Session 1974 111

Rüdiger *Wolfrum*
Die Beschränkungen für die Freiheit der Schiffahrt durch das kanadische »Arctic Waters Pollution Prevention Act« sowie die internationalen Übereinkommen zum Schutze der Meeresumwelt 143

Günther *Jaenicke*
Die Fischereifreiheit auf der Hohen See, Entwicklungen bis zur 3. Seerechtskonferenz in Caracas 163

Gerhard *Hafner*
Die Gefährdung der Freiheit der Hochseefischerei; das Urteil im isländischen Fischereistreit im Lichte der 3. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen 195

Bernd *Rüster*
Die Ausbeutung des Festlandsockels und der ausschließlichen Wirtschaftszone in ihrer Bedeutung für die Schiffahrtsfreiheit 233

Rainer *Lagoni*
Einrichtungen des marinen Bergbaus und die Schiffahrtsfreiheit in Nord- und Ostsee 265

Detlev Chr. *Dicke*
Die völkerrechtliche Problematik von Bohrinseln 285

Wolfgang *Graf Vitzthum*
Die Ausbeutung des Meeresbodens in ihrer Bedeutung für die Schiffahrtsfreiheit 303

Norbert *Pelzer*
Aktuelle internationalrechtliche Probleme der friedlichen Reaktorschiffahrt 321

Anhang
Ausgewählte Dokumente der 3. Seerechts-Konferenz der Vereinten Nationen (Caracas-Session 1974) 339

Vorwort

Die Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht hat vom 31. Oktober bis 2. November 1974 eine Arbeitstagung über aktuelle Fragen der Schiffahrtsfreiheit und über die Gefährdungen dieser Freiheit veranstaltet. Damit sollte von wissenschaftlicher Seite ein Diskussionsbeitrag zu den gegenwärtigen Bestrebungen geleistet werden, das Seerecht in seinen verschiedenen Zweigen zu prüfen und neu zu ordnen. Die Tagung fand zwischen der Session der 3. Seerechtskonferenz in Caracas von 1974, deren Arbeiten weitgehend berücksichtigt wurden, und der Genfer Session von 1975 statt. An der Tagung nahmen Völkerrechtler aus der Bundesrepublik Deutschland, aus Österreich und der Schweiz teil, und zwar ausnahmslos in ihrer Eigenschaft als unabhängige Wissenschaftler. Die auf der Tagung vorgelegten und vorgetragenen Berichte werden in diesem Band veröffentlicht.

Das Meeresvölkerrecht orientierte sich in den letzten drei Jahrhunderten vorwiegend an geographischen oder räumlichen Einteilungen, bei denen verschiedenen Meeresregionen ein mehr oder weniger sicherer Bestand an Rechtsregeln zugeordnet wurde. Die Binnen- oder Eigengewässer standen unter der nahezu unbeschränkten Hoheit des Küstenstaates. Für die sich anschließenden Küstengewässer galt im großen und ganzen dasselbe, immerhin mit wichtigen Einschränkungen für die Durchfahrt fremder Schiffe. Die Institution der Anschlußzone erlaubte, soweit sie anerkannt war, die Ausübung einzelner weniger zusätzlicher Rechte, die in engstem Zusammenhang mit den Hoheitsrechten der Küstenstaaten auf dem Festland und im Küstenmeer standen. Jenseits dieser Zonen lag und liegt die Hohe See, die als *res communis omnium* allen Staaten und ihren Angehörigen zur unbegrenzten Nutzung offenstand. Bei dieser »Regionalisierung« war die Größe der jeweiligen Regionen, insbesondere die Breite der Küstengewässer, von wesentlicher Bedeutung, andere Faktoren traten dahinter zurück.

Die Entwicklung des Meeresvölkerrechts seit dem zweiten Weltkrieg ist dadurch gekennzeichnet, daß die Regionalisierung durch eine Funktionalisierung ergänzt und teilweise überlagert wird. Die Hoheitsrechte des Küstenstaates am Festlandsockel, die seit 1945 nach und nach zu

geltendem Vertrags- und Gewohnheitsrecht erstarkt sind, haben zwar den Rechtsstatus der Hohen See im wesentlichen unberührt gelassen, aber doch wichtige Ausweitungen der staatlichen Souveränität in das Meer hinaus gebracht. Weitere an Nutzungsarten und Funktionen orientierte Eingriffe in die bisher als unbeschränkt angesehene Meeresfreiheit kamen und kommen hinzu: Maßnahmen zum Schutz der Fischbestände und zur Verhinderung von Umweltschäden, vor allem der Ölverschmutzung. Zugleich werden die Versuche zahlreicher Küstenstaaten intensiviert, ihre Hoheitsrechte auf bisher der Hohen See zugeordnete Meeresteile auszudehnen, entweder durch die geographische Ausweitung der Territorialgewässer mit allen für diese geltenden Regelungsbefugnissen oder durch Inanspruchnahme bestimmter einzelner Hoheitsrechte in einem bestimmten Meeresbereich, insbesondere in einer ausschließlichen Wirtschaftszone, einem Konzept, das in den Verhandlungen der 3. Seerechtskonferenz immer mehr Zustimmung findet. Zur Zeit lassen sich wichtige Entwicklungslinien des zukünftigen Seerechts, aber noch keineswegs die Ergebnisse der Bemühungen um eine neue Ordnung übersehen — falls es überhaupt zu einem neuen See*recht* und nicht bloß zu einer chaotischen Mißachtung des bisherigen Rechtszustandes kommen sollte.

In diesem Zeitpunkt erschien es der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht angebracht, eine der wichtigsten der traditionellen Nutzungsarten des Meeres, die Schiffahrt, zum Gegenstand einer völkerrechtlichen Betrachtung zu machen und von ihr aus den Stand und die Entwicklung des Seerechts zu untersuchen. Bei einem solchen Ausgangspunkt werden die Konsequenzen und Auswirkungen regionaler und funktionaler Einschränkungen der traditionellen Meeresfreiheit von einer bestimmten, für die internationale Gemeinschaft mehr denn je unentbehrlichen Nutzungsart her gesehen. Die Bewegungsfreiheit von Handels-, Fischerei-, Kriegs-, Forschungs- oder Touristenschiffen wird in unterschiedlicher Intensität von den Einschränkungen und Reglementierungen der bisherigen Meeresfreiheit betroffen. Den damit verbundenen Rechtsfragen, die in der politischen Auseinandersetzung über die Neuordnung des Seerechts vernachlässigt worden sind, gehen die Beiträge dieses Bandes nach.

Die Beiträge enthalten keine abgeschlossene und vollständige Bestandsaufnahme der völkerrechtlichen Regeln und Vorschläge für die Seeschiffahrt. Sie versuchen jedoch, jeweils besonders wichtige Teilfra-

gen darzustellen, die in ihrer Zusammenschau die Entwicklungstendenzen, ihre Chancen und ihre Gefahren erkennen lassen. Einmal werden bestimmte Teilbereiche der Schiffahrt - die Handelsschiffahrt, die Hochseefischerei, die Reaktorschiffahrt - zum Ausgangspunkt der Untersuchung genommen, in anderen Beiträgen werden die Auswirkungen erweiterter staatlicher Hoheitsrechte jenseits des bisherigen Küstenmeeres untersucht - die Durchfahrt durch das Küstenmeer, durch Meerengen, durch eine ausschließliche Wirtschaftszone -, und schließlich wird dargestellt, wie Kollisionen der Schiffahrtsfreiheit mit anderen Nutzungsarten - insbesondere mit der Ausbeutung des Festlandsockels und des Meeresgrundes unter der Tiefsee - zu beurteilen sind.

Die Themen der Beiträge sind überwiegend aufeinander abgestimmt; bei ihrer Behandlung ergaben sich zahlreiche Berührungspunkte und Überschneidungen, die unvermeidlich und für die Gewinnung eines angemessenen Bildes unentbehrlich sind. Die Manuskripte wurden Ende 1974 abgeschlossen.

Die Stiftung Volkswagenwerk hat die Tagung und diese Publikation durch einen namhaften Zuschuß ermöglicht.

Prof. Dr. R. Bernhardt
Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft
für Völkerrecht

Die Freiheit der Handelsschiffahrt und ihre aktuellen Gefährdungen

Prof. Dr. *Walter Rudolf*, Mainz

I. Freiheit der Meere

Der Grundsatz der Freiheit der Meere beherrscht seit etwa 300 Jahren das internationale öffentliche Seerecht. Nachdem ihn *Hugo Grotius*, der Vater der neuzeitlichen Völkerrechtslehre, mit überzeugenden Argumenten verkündet und Großbritannien, die bedeutendste Seemacht der damaligen Zeit, akzeptiert hatte, war er grundlegender Bestandteil des Seevölkerrechts geworden. Wenn etwas im Friedensvölkerrecht prinzipiell Geltung beanspruchte, dann dieser Grundsatz. Mochte das internationale öffentliche Seerecht im einzelnen zahlreiche umstrittene Fragen aufwerfen — das Prinzip der Meeresfreiheit stand unangefochten da. Erst vor sechzehneinhalb Jahren wurde es in dem inzwischen von 54 Staaten ratifizierten Genfer Übereinkommen über das Hohe Meer gleichsam mondial vertraglich fixiert.

Doch kaum zehn Jahre nach dem Inkrafttreten dieses Abkommens sind wissenschaftliche Artikel gar nicht spektakulär, wenn sie überschrieben sind: »Abschied von der Freiheit der Meere?«[1] oder: »On Sale: Die Freiheit der Meere«[2]. Es vergeht kaum ein Monat, in dem nicht von Anschlägen auf diesen Grundsatz berichtet wird. Meist handelt es sich um die einseitige Erweiterung von Fischereigrenzen auf Kosten der Freiheit des Fischfangs in der Hohen See. Außerdem werden Hoheitsrechte über die Schätze des Meeres und des Meeresbodens über die bisher beanspruchten Zonen hinaus von den Uferstaaten geltend gemacht. Darüber hinaus stellen einige Küstenstaaten das Recht auf freie Durchfahrt durch internationale Meerengen in Frage.

1 *Kebden*, Abschied von der Freiheit der Meere?, Vereinte Nationen 1971, 123.
2 *Böhringer*, On Sale: Die Freiheit der Meere, NZWehrR 1973, 201.

Daß die Jahrhunderte alte Grundlage des internationalen öffentlichen Seerechts kurz nach ihrer weltweiten Kodifikation nicht nur zur Diskussion gestellt, sondern ins Wanken gebracht, ja nach mancher Ansicht schon umgestoßen ist, ist ein Vorgang, der für die Entwicklung des Völkerrechts neu ist. Ausgelöst wurde diese Erosion am Ende der 60er Jahre, als die Mehrzahl der Entwicklungsländer, die zur Zeit der Genfer Kodifikation des Seerechts 1958 noch nicht unabhängig waren, das überkommene Seevölkerrecht in Frage stellten, da sie an seiner Entstehung nicht beteiligt waren und es als ihren Interessen abträglich empfanden. Unterstützt wurden diese »neuen« Staaten von denjenigen »alten«, die bereits auf der Genfer Seerechtskonferenz opponierten und die dort geschaffenen Kodifikationen nicht akzeptierten und auch eine gewohnheitsrechtliche Bindung an das überkommene Seevölkerrecht leugneten, vor allem den in dieser Hinsicht »progressiven« lateinamerikanischen Staaten.

II. Freiheit der Handelsschiffahrt

Die Freiheit der Meere umfaßt gemäß Art. 2 des Genfer Übereinkommens über das Hohe Meer *inter alia* erstens die Freiheit der Schiffahrt, zweitens die Freiheit der Fischerei, drittens die Freiheit, Unterseekabel und Rohrleitungen zu legen, und viertens die Freiheit, das Hohe Meer zu überfliegen. In dieser Bestimmung wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß auch noch andere nach den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts anerkannte Freiheiten bezüglich des Hohen Meeres bestehen, die von den Staaten unter angemessener Berücksichtigung der Interessen anderer ausgeübt werden können. Dazu gehört vor allem seit alters her die Freiheit, im Kriegsfalle das Hohe Meer als Kampfarena und auch im Frieden in angemessener Weise für militärische Zwecke zu benutzen. Auch die Freiheit, die Hohe See als Objekt wissenschaftlicher Forschung zu behandeln, fällt unter diese weiteren gewohnheitsvölkerrechtlichen Freiheiten, was die International Law Commission in ihrem Entwurf zu Art. 2 der Konvention über das Hohe Meer besonders hervorgehoben hat[3].

Von den vier in dem Übereinkommen über das Hohe Meer ausdrücklich genannten Freiheiten ist die Schiffahrtsfreiheit die älteste und historisch das Kernstück der Freiheit der Meere. Die Freiheit der

3 Yearbook ILC 1956, 278.

Fischerei auf der Hohen See spielte ursprünglich nur teilweise eine gleich gewichtige Rolle, da Hochseefischerei bloß in einigen Meeren betrieben wurde wie z. B. die Heringsfischerei in der Ostsee. Schon im Hochmittelalter wurden aber ausschließliche Fischereirechte an ganzen Meeren geltend gemacht, etwa von Venedig an der Adria oder von Genua am Ligurischen Meer. An Bedeutung gewann die Fischereifreiheit, als die technischen Vorraussetzungen gegeben waren, in größerem Umfange von der Küstenfischerei zur Fernfischerei überzugehen. In diesem Referat ist die Fischereifreiheit nur insoweit zu erwähnen, als durch ihre Einschränkung durch die Errichtung von Fischereischutzzonen auch die Freiheit der Schiffahrt bedroht ist.

Unter der Schiffahrtsfreiheit ist die Freiheit der *Handelsschiffahrt* die wichtigste für die Staaten mit einem umfangreichen Überseehandel oder einer großen Handelsflotte. Sie beinhaltet das Recht, das Meer als Verkehrsweg für den Seehandel zu benutzen, das zum ersten Male von *Grotius* in bezug auf die Ansprüche Hollands auf freien Handel mit seinen ostindischen Besitzungen unter Berufung auf das Naturrecht und das römische Recht begründet wurde. *Grotius* argumentierte mit der naturrechtlichen Forderung, daß das Meer notwendig sei für den Handelsverkehr als eines natürlichen Rechts der Staaten.

Ansätze für ein Recht auf freie Benutzung des Meeres für den Seehandel finden sich freilich auch schon vor *Grotius*, etwa bei *Fernando Vasquez*[4], wenn nicht sogar schon bei Papst *Alexander III*[5]. Die historische Wirklichkeit im Mittelalter und im 16. und 17. Jahrhundert sah freilich anders aus. Herrschaftsansprüche über weite Teile des Weltmeeres und ihre tatsächliche oder versuchte Durchsetzung waren überall zu beobachten. Venedig beanspruchte auf Grund päpstlicher Verleihung die volle Heerschaft über die Adria und übte sie auch tatsächlich lange Zeit aus[6]. Genua begehrte die ausschließliche Schiffahrt im Ligurischen Meer für sich[7]. England erhob seit der Regierung König Edgars Anspruch auf die Seeherrschaft über das sog. Mare Britanni-

4 *Vasquez Menchaca*, Controversiae illustres, Lib. II, cap. 89, § 30.

5 *Valéry*, Pape Alexandre III. et la liberté des mers, Revue générale de droit international public (RGDIP) 14 (1907), 240. — A.M. *Nußbaum*, Geschichte des Völkerrechts (1960), S. 346 Anm. 31.

6 *Lenel*, Die Entstehung der Vorherrschaft Venedigs an der Adria (1897), S. 12; *Stadtmüller*, Geschichte des Völkerrechts (1951), S. 84.

7 *Graciá Arias*, Historia de principio de la libertad de las mares (1946), S. 20 ff.

cum[8], und Dänemark beanspruchte zeitweilig die Herrschaft über die Ostsee[9]. Spanien und Portugal gestanden sich in den Verträgen von Alcaçovas 1479 und Tordesillas 1494 gegenseitig die Seeherrschaft über große Teile des Weltmeers zu und achteten darauf, daß in ihren Seegebieten kein fremdes Schiff ungestraft segeln durfte[10].

Mochte die 1609 erschienene Schrift von *Grotius* über das »Mare liberum« für die weitere seerechtliche Entwicklung auch von entscheidendem Einfluß sein, so blieb sie doch nicht unwidersprochen. Neben anderen Gegenschriften[11] war es besonders *John Seldens* 1635 herausgegebenes »Mare clausum«, das gegen das Prinzip der Meeresfreiheit gerichtet war und die Herrschaftsansprüche der englischen Krone über das Mare Anglicanum zu begründen suchte. Die folgende englische Staatspraxis war freilich bald nicht mehr gegen die Freiheit der Handelsschiffahrt als solche unmittelbar gerichtet, sondern behinderte die Freiheit der Handelsschiffe, das Meer als Verkehrsweg zu benutzen, nur mittelbar, indem sie die Wettbewerbsfreiheit zur See nahezu ausschloß, wofür die Navigationsakte *Oliver Cromwells* von 1651 und auch der Methuen-Vertrag von 1703 mit Portugal Zeugnis ablegen. Flaggendiskriminierungen, die in den Navigationsakten des 17. und 18. Jahrhunderts ihren Höhepunkt erreichten, konnten im übrigen niemals ganz abgebaut werden, obwohl *Grotius* die von ihm geforderte Handels- und Schiffahrtsfreiheit auch im Sinne einer Wettbewerbsfreiheit verstanden hat. Die gleiche Beteiligung aller Flaggen am Seehandel hat sich nicht durchsetzen können[12]. Schiffahrtsprotektionismus zugunsten der eigenen Flagge hat sogar in mondiale völkerrechtliche Verträge Eingang gefunden, wie die Kolonialklausel des Genfer Seehafenstatuts von 1923 zeigt[13].

Als Verkehrsfreiheit ist die Freiheit der Handelsschiffahrt seit dem 18. Jahrhundert als eine das internationale öffentliche Seerecht beherrschende Regel des Gewohnheitsvölkerrechts voll anerkannt. Eine kurio-

8 *Perels*, Das internationale öffentliche Seerecht der Gegenwart (2. Aufl. 1903), S. 13.

9 *Raestad*, La mer territoriale (1913), S. 58; *Gidel*, Le droit international public de la mer, Bd. 1 (1932), S. 131 f.

10 Vgl. *Stadtmüller* (Anm. 6), S. 102; *Konetzke*, Das spanische Weltreich (1943), S. 195.

11 *Stadtmüller* (Anm. 6), S. 119.

12 *Dahm*, Völkerrecht, Bd. 1 (1960), S. 667 f.; Bd. 2 (1961), S. 732. Vgl. auch *Erler*, Grundprobleme des Internationalen Wirtschaftsrechts (1956), S. 62 f.

13 Art. 9. — Vgl. aus der nationalen Gesetzgebung etwa sec. 111 (a) (2) des U.S. Foreign Assistance Act 1948, AJIL 43 (1949), Suppl. 64 f.

se Ausnahme bildet die im 1. Weltkrieg publizierte Ansicht von *Stier/Somló*, der die Gründe des *Grotius* für die Anerkennung der Schiffahrtsfreiheit nicht für stichhaltig hielt[14]. Tatsächlich wird die Schiffahrtsfreiheit aber nur in Kriegszeiten bedroht. Unter dem Eindruck des unbeschränkten U-Bootkrieges des Deutschen Reichs in den Jahren 1917/18 ist deshalb die Forderung Präsident Wilsons nach absoluter Freiheit der Schiffahrt auf der See außerhalb der territorialen Gewässer sowohl im Kriege als auch im Frieden zu sehen. Punkt 2 der 14 Punkte Wilson war also praktisch nur für das Kriegsvölkerrecht relevant.

In Friedenszeiten sind bis in die Mitte dieses Jahrhunderts Eingriffe in die Freiheit der Handelsschiffahrt auf dem Hohen Meer nicht zu verzeichnen gewesen. Beschränkungen, die durch die Ausdehnung der Küstengewässer, den Abbau von Bodenschätzen vom Meeresgrund und -untergrund des Festlandsockels und durch den Bau von Fluginseln drohten, hat das Völkerrecht ohne nennenswerten Schaden für das Prinzip der Schiffahrtsfreiheit vermeiden können. Das Rechtsinstitut der Freiheit der Handelsschiffahrt hat freilich infolge der technologischen Entwicklung seit den Zeiten des *Grotius* insofern einen Wandel mitgemacht, als es nicht mehr besagt, daß jedes Handelsschiff auf allen Teilen der Hohen See überall und zu jeder Zeit ungehindert fahren darf. Einmal mußte auf die dem Meeresbergbau dienenden Installationen an der Meeresoberfläche über dem Festlandsockel Rücksicht genommen werden. Zum anderen hat die Dichte des Seeverkehrs in einigen Wasserstraßen, wie z. B. in der Meerenge von Dover, es erforderlich gemacht, *sea lanes* einzurichten, um überhaupt noch einen reibungslosen Schiffsverkehr zu ermöglichen. Schließlich war die Einrichtung von Schiffahrtskorridoren wegen der Minengefahr nach den beiden Weltkriegen im Interesse der Schiffssicherheit notwendig.

Betrachtet man die Freiheit der Handelsschiffahrt wie jedes Rechtsinstitut als einen Normenkomplex, so ist angesichts der rasanten Entwicklung des Schiffsverkehrs in einigen Teilen des Hohen Meeres festzustellen, daß seit des *Grotius'* Zeiten normative Einschränkungen einer ungezügelten Handelsschiffahrtsfreiheit im Interesse dieser Freiheit notwendig waren. Entscheidend ist, *wer* diese Einschränkungen normiert. Solange es sich dabei um international vereinbarte Seestraßenregelungen handelt, die von der IMCO entsprechend den Bedürfnissen der Handelsschiffahrt festgelegt werden, ist dagegen nichts einzuwen-

14 *Stier/Somló*, Freiheit der Meere und das Völkerrecht (1917), S. 50 ff.

den. Die Freiheit der Meere als tragender Grundsatz des Meeresvölkerrechts und damit die Handelsschiffahrtsfreiheit werden dadurch jedenfalls nicht in Frage gestellt.

Eine *absolute* Freiheit der Meere hat es im übrigen nie gegeben. Abgesehen von den bereits genannten Flaggendiskriminierungen und den im Interesse der Handelsschiffahrt immer häufiger notwendig werdenden Verkehrsregelungen ist die Freiheit der Meere für diejenigen Staaten ein *nudum ius*, die gar keinen Zugang zum Meer haben. Die Regelung, daß Binnenstaaten das Recht haben, Handelsschiffe unter ihrer Flagge segeln zu lassen, bleibt rein theoretisch, wenn diesen Staaten der Zugang zum Meer über das Staatsgebiet anderer und die Benutzung eines Hafens als »Heimathafen« nicht gewährt wird. Das aber ist leider die Regel.

Seit dem Ende des 2. Weltkrieges ist als ernsthafte Behinderung der Schiffahrtsfreiheit die Sperrung ganzer Seegebiete für Atomwaffenversuche zu beobachten, die das geltende Völkerrecht jedenfalls nicht verhindern konnte. Die Feststellung, daß es sich dabei jeweils um völkerrechtswidriges Verhalten der beteiligten Staaten gehandelt habe, ist wenig tröstlich; denn, da es an Rechtfertigungsversuchen für diese Sperre nicht gefehlt hat, ist zu konstatieren, daß ein Satz des Gewohnheitsvölkerrechts, der solche Seegebietssperren verbietet, von den Atommächten bestritten wurde. Durch den Atomstopp-Vertrag von 1963 ist das Problem nicht entschärft worden, da die Atombombenversuche Frankreichs, das dem Abkommen nicht beigetreten ist, und die zeitweilige Sperre weiter Seegebiete in der Südsee fortgesetzt werden und auch nicht vom Internationalen Gerichtshof durch seine einstweilige Anordnung verhindert werden konnten[15].

Ein massiver Angriff auf die freie Handelsschiffahrt ist erst seit dem Ende der 60er Jahre festzustellen. Hier sind es vor allem die Ausdehnung der Küstengewässer (III), die Vorverlegung der Basislinie (IV), die Inanspruchnahme der ausschließlichen Gebietshoheit über internationale Meerengen durch die Uferstaaten (V) und die Durchsetzung der küstenstaatlichen Hoheitsmacht außerhalb der Küstengewässer in bezug auf Fischerei, maritimen Bergbau und im Interesse des Umweltschutzes (VI), welche die Freiheit der Handelsschiffahrt tangieren oder bedrohen.

15 ICJ Reports 1973, 98 ff.

III. Ausdehnung des Küstenmeeres

Die Freiheit der Meere findet seit jeher eine bestimmte räumliche Beschränkung in dem Anspruch des Uferstaates auf die Gebietshoheit in einem bestimmten Teil des seine Küste bespülenden Meeres. Genauer bestimmt wurden die *Küstengewässer* mit dem Aufkommen des Territorialstaates. Schon bei Autoren des ausgehenden Mittelalters findet sich der Satz: »Territorium etaim in aquis se extendit«[16]. Ihre erste Ausbildung erfuhr die Lehre von der Gewässerhoheit des Uferstaates durch das hansische Seerecht. Dem Grafen von Flandern wurde die Hochgerichtsbarkeit gegen jedermann in den als »Strom« bezeichneten Territorialgewässern vor der flandrischen Küste zuerkannt[17]. Dennoch konnte man noch nicht von Küstenmeer im modernen Sinne sprechen; denn einzelne Staaten beanspruchten zu dieser Zeit lediglich Gerichtsbarkeitsbezirke im Meer oder Zonen, in denen der Fischfang dem Uferstaat vorbehalten war, oder Zoll- oder Neutralitätszonen oder einen vorgeschobenen *cordon sanitaire*. Es handelte sich also immer nur um einzelne Gerechtigkeiten[18].

Die erste wissenschaftliche Formulierung des Grundsatzes der Territorialgewässer brachte *Cornelis van Bynkershoek* in seinem Werk »De dominio maris«. Der Gedanke eines *einheitlichen* Küstenmeeres wird jedoch erst seit Anfang des vorigen Jahrhunderts vertreten. Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts werden ausnahmslos in der völkerrechtlichen Literatur und von der Staatenpraxis die den Küsten und Eigengewässern vorgelagerten Meeresteile als einheitliches Küstenmeer anerkannt[19].

Strittig war seit jeher die *Ausdehnung* des Küstenmeeres. Bei Verhandlungen zwischen dem Grafen von Flandern und der Hanse im Jahre 1453 wurde *das vom Land aus sichtbare Seegebiet* als zum »Strom« gehörig vereinbart, und ein Jahr später schlug die Hanse als neue Abgrenzung eine Zone von drei deutschen Meilen vor, die 1457 von Brügge anerkannt wurde[20]. An anderen Küsten galten andere Regelun-

16 *Fenn*, Origines of the Theory of Territorial Waters, AJIL 20 (1926), 472; *Böger*, Die Immunität der Staatsschiffe (1928), S. 45.

17 *van Eysinga*, Vorkämpfer der Völkerverständigung und Völkerrechtsgelehrte als Opfer des Nationalsozialismus (E.M. Meijers), Friedens-Warte 1946, 145 f.

18 Vgl. etwa *Rörig*, Zur Rechtsgeschichte der Territorialgewässer (1949), S. 12 ff.

19 *Mercker*, Die Küstengewässer im Völkerrecht (1927), S. 17.

20 *Stadtmüller* (Anm. 6), S. 77.

gen[21]. *Bynkershoek* vertrat im 18. Jahrhundert die allgemein akzeptierte Auffassung, daß das Staatsgebiet so weit in das Meer hineinreichen müsse, als seine *Beherrschung von der Küste aus möglich* sei[22]. Damit war die Lehre von der Kanonenschußweite geboren. Ob sich aus ihr die *Dreimeilenzone* entwickelt hat, die als erster *Galiani* 1782 als übliche Seegrenze angab[23], oder ob die 3-sm-Zone eine Alternative zur Kanonenschußgrenze darstellte, was *O'Connel* für möglich hält[24], kann hier offenbleiben. Jedenfalls hat es seit *Azuni*[25] eine Reihe von Autoren gegeben, welche Kanonenschußweite und 3-sm-Grenze identifizierten[26], und andere, die diese Identifikation ablehnten[27].

Ein großer Teil des Schrifttums akzeptierte die 3-sm-Zone schließlich, obwohl stets auch andere Auffassungen vertreten wurden[28]. In der Staatenpraxis war die 3-sm-Zone zwar von einer Reihe europäischer Staaten gewohnheitsrechtlich und teilweise auch vertraglich anerkannt, doch gab es auch unter europäischen Mächten Ausnahmen. Die skandinavischen Staaten beanspruchten vier und die Mittelmeerländer sogar 6 sm. Da die außereuropäischen Großmächte, USA und Japan, auch die 3-sm-Zone übernahmen, war vor dem 1. Weltkrieg diese Seegrenze weltweit üblich, wenngleich so viele Ausnahmen bestanden, daß man nicht annehmen konnte, daß diese Festlegung der Seegrenze einem allgemein anerkannten Satz des Gewohnheitsvölkerrechts entsprochen hätte[29]. *Vanselow*, ein intimer Kenner des Seevölkerrechts und seiner

21 Vgl. die Beispiele bei *Schücking*, Das Küstenmeer im internationalen Rechte (1897), S. 7; *Rörig* (Anm. 18), S. 14.

22 *van Bynkershoek*, Juriscosulti de dominio maris dissertatio (1703), cap. 2; *ders.*, Questionum iuris publici (1737), lib. I, cap. 8.

23 *Galiani*, Dei doveri dei principi neutrali verso i principi guerreggianti, di questi verso i neutrali, libri due (1782), S. 422. Vgl. auch *Fulton*, The Sovereignty on the Sea (1911), S. 563; *Raestad* (Anm. 9), S. 125; *Oudendijk*, Status and Extent of Adjacent Waters (1970), S. 126 ff.

24 *O'Connell*, The Equivalence of the Nautical League and the Cannon-shot, Festschrift für Friedrich Berber (1973), S. 375.

25 *Azuni*, Sistema universale dei principii del diritto marittimo dell' Europa (1975), S. 253.

26 Z.B. Sir *Robert Phillimore*, Commentarie upon International Law, Bd. 1 (1854), S. 235; Sir *Travers Twiss*, The Law of Nations, Bd. 1 (2. Aufl. 1884), S. 249; *Calvo*, Le droit international théorique et pratique, Bd. 1 (4. Aufl. 1887), S. 306; *Woolsey*, Introduction to the Study of International Law (6. Aufl. 1891), S. 69.

27 Z.B. *Schücking* (Anm. 21), S. 13; *Perels* (Anm. 8), S. 24.

28 Vgl. *Gidel* (Anm. 9), Bd. 3 (1934), S. 41 ff.; *Oudendijk* (Anm. 23), S. 53 ff., 92 ff.

29 *Strupp*, Grundzüge des positiven Völkerrechts (4. Aufl. 1928), S. 84; *Gidel* (Anm. 9), Bd. 3, S. 94 ff.

Praxis, nennt sogar nur 18 Staaten, welche die 3-sm-Zone um das Jahr 1930 anerkannten[30].

Wenn die 3-sm-Zone niemals als *allgemeines* Gewohnheitsvölkerrecht respektiert war, so bedeutet das freilich nicht, daß die Küstengewässer nach Belieben der Uferstaaten ausgedehnt werden durften. Dagegen sprach der Grundsatz der Meeresfreiheit, der auch besagt, daß das Hohe Meer nicht der Gebietshoheit eines Staates unterworfen werden darf. Deshalb wurden weitergehende Ansprüche als 6 sm, sofern sie überhaupt erhoben wurden, bis in die Nachkriegszeit beharrlich zurückgewiesen. Seit dem Ende des 2. Weltkrieges ist dann allerdings die Tendenz zu beobachten, die Küstenmeerbreite auf 12 nautische Meilen auszudehnen. Der erste europäische Staat, der auf eine 12-sm-Zone zusteuerte, war das Kaiserreich Rußland, das 1910 seine Zollgrenze auf 12 sm vorzuverlegen suchte — übrigens unter Berufung auf die Kanonenschußregel[31]. Zwischen den Weltkriegen beanspruchten einzelne lateinamerikanische Staaten ein Küstenmeer von 12 sm Breite, ebenso die Sowjetunion für einzelne Seegebiete[32]. Eine allgemeine gesetzliche Festlegung des sowjetischen Küstenmeers auf 12 sm erfolgte allerdings erst 1960[33]. Inzwischen bekennen sich fast alle sozialistischen Staaten und auch die meisten Entwicklungsländer zur 12-sm-Zone. Von den westeuropäischen Staaten haben sich Frankreich und Italien dafür entschieden. Insgesamt sind es etwa 50 Staaten, ungefähr dreimal so viele wie die, die noch an der 3-sm-Zone festhalten[34].

Nach dem 1. Weltkrieg setzte sich auch die Idee einer *Anschlußzone* durch, die, anknüpfend an ältere Vorbilder in Gestalt der englischen Hovering Acts und eines entsprechenden amerikanischen Gesetzes von 1799, z. B. von den USA im Zuge ihrer Abolitionsgesetzgebung als Zollkontrollzone errichtet und durch bilaterale Verträge abgesichert

30 *Vanselow*, Völkerrecht (1931), S. 99.

31 *Hackworth*, Digest of International Law, Bd. I (1940), S. 634 ff.

32 Vgl. *Gidel* (Anm. 9), Bd. 3, S. 120 ff., 114 ff. Zur damals aktuellen Situation in der Ostsee vgl. FAZ vom 23.6.1952 und NZZ vom 22.4.1952.

33 *Platzöder/Graf Vitzthum*, Zur Neuordnung des Meeresvölkerrechts auf der dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen (1974), S. 211 Anm. 67.

34 *Rudolf*, Die Malakka-Straße, ein neues Völkerrechtsproblem, Festschrift für Friedrich Berber (1973), S. 442 f. Anderen Quellen zufolge beanspruchten 1971 sogar 69 Staaten zwölf nautische Meilen, aber nur 13 Staaten die 3-sm-Grenze. Vgl. *Rüster*, Überlegungen zum isländischen Fischereistreit, Festschrift Berber, S. 463, unter Bezugnahme auf eine Untersuchung der FAO, abgedruckt International Legal Materials (ILM) 1971, 1255 ff.

wurde[35]. Für die Ostsee wurde zur besseren Bekämpfung des Alkoholschmuggels 1925 das Abkommen von Helsingfors geschlossen, das eine Anschlußzone von 12 sm, von der Basislinie gerechnet, festlegte. Es verdient jedoch festgehalten zu werden, daß diese Anschlußzonen nur kraft völkerrechtlichen Vertrages errichtet werden durften und auch nur *inter partes* galten. Erst das Genfer Übereinkommen über das Küstenmeer und die Anschlußzone von 1958 gewährte den Küstenstaaten das Recht, einseitig Anschlußzonen für Zoll-, Finanz-, Immigrations- oder Sanitätsangelegenheiten zu errichten, die nicht breiter als 12 sm von der Basislinie sein dürfen.

Eine allgemeine vertragliche Regelung der Ausdehnung des Küstenmeeres ist bislang gescheitert. Weder die Kodifikationskonferenz von 1930 noch die von 1958 konnte in dieser Frage zu einer Einigung führen. Auch die eigens dafür einberufene Seerechtskonferenz von 1960 blieb erfolglos. Ein Kompromißvorschlag, das Küstenmeer auf 6 sm zu begrenzen, dem eine ausschließliche Fischereizone von weiteren 6 sm vorgelagert wäre, verfehlte knapp die erforderliche Zweidrittelmehrheit[36]. „Dieser Kompromißvorschlag hat freilich Folgewirkungen gezeitigt, indem eine Reihe von Staaten, die an der herkömmlichen Begrenzung des Küstenmeeres festhalten, vorgelagerte Fischereizonen von 12 sm Entfernung von der Basislinie eingeführt haben. Anfang 1972 beanspruchten 66 Staaten solche Fischereizonen[37].

Versucht man, den gegenwärtigen Stand der Ausdehnung des Küstenmeeres zu referieren, bietet sich ein diffuses Bild. Die meisten Staaten treten für eine 12-sm-Grenze ein, und der Mehrzahl der Küsten ist bereits eine 12-sm-Zone vorgelagert. An der 3-sm-Zone halten noch fest die traditionellen Seehandelsstaaten USA, Großbritannien, Bundesrepublik Deutschland, Japan, die Niederlande. Anschlußzonen und Fischereischutzzonen werden in der Regel bis zu einer Entfernung von 12 sm in Anspruch genommen. Die Zahl der Staaten, die ihr Küstenmeer *über* 12 sm ausdehnen bzw. vorgelagerte Zonen in bezug auf die Ausübung einzelner Hoheitsrechte nicht nur am Festlandsockel beanspruchen, nimmt ständig zu. Als maximale Ausdehnung wird die 200-

35 *Jessup*, The Law of Territorial Waters and Maritime Jurisdiction (1927), S. 211 ff.; *Gidel* (Anm. 9), Bd. 3, S. 379 ff.

36 *Münch*, Seerechtskonferenz von 1958, Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 3 (1962), S. 239.

37 *Oda*, The International Law of the Ocean Development, Basic Documents (1972), S. 371.

sm-Zone gefordert, die von einigen lateinamerikanischen Staaten bereits seit dem Ende der 40er Jahre angestrebt wird[38]. Ob die z. B. von *Oda* als Anhänger der 200-sm-Grenze ausgewiesenen neun lateinamerikanischen Staaten und Sierra Leone[39] wirklich ein *Küstenmeer* mit einer Breite von 200 sm beanspruchen oder nur Zonen zur Ausübung einzelner Hoheitsrechte, ist allerdings nicht ganz klar ersichtlich. Legt man die Lösungsvorschläge für die Seerechtskonferenz in Caracas zugrunde, scheinen nur vier der acht lateinamerikanischen Staaten, die derzeit Hoheitsrechte über eine 200-sm-Zone geltend machen, für ein Küstenmeer von 200 sm zu plädieren, das mit dem bisherigen Status des Küstenmeeres annähernd vergleichbar wäre[40]. Brasilien schlägt nämlich vor, dem Küstenstaat die Freiheit der rechtlichen Ausgestaltung in dieser 200-sm-Zone zu überlassen, was sogar eine Schlechterstellung für die Handelsschiffahrt in der bisherigen 12-sm-Zone bedeuten könnte. Ecuador, Panama und Peru empfehlen eine nach geographischen, geologischen, ökologischen, ökonomischen, sozialen und umwelterhaltenden Gesichtspunkten festgelegte Küstenmeergrenze bis zu 200 sm[41].

Für die Freiheit der Handelsschiffahrt ist die Ausdehnung des Küstenmeeres insoweit bedeutsam, als Schiffe, die das Küstenmeer durchfahren, grundsätzlich den Vorschriften des Uferstaates unterworfen sind. Das Recht auf friedliche Durchfahrt ist zwar gewohnheitsvölkerrechtlich und durch das Genfer Übereinkommen über das Küstenmeer und die Anschlußzone garantiert, doch erstreckt sich die uferstaatliche Gebietshoheit auch auf passierende Handelsschiffe; ihre Ausübung ist auch nicht so eingeschränkt, daß Behinderungen für die Schiffahrt ausgeschlossen sind. So liegt nicht nur die Kompetenz zur Festlegung von Seestraßen und deren Regelung beim Uferstaat. Zu denken ist z. B. auch an die Ausübung der Strafgerichtsbarkeit dann, wenn sich die Folgen der Tat auf den Küstenstaat erstrecken oder wenn die strafbare Handlung geeignet ist, den Frieden des Landes oder die Ordnung im Küstenmeer zu stören. Noch einschneidender sind die Behinderungen für den internationalen Luftverkehr, da ein Überfliegungsrecht über Hoheitsgewässer kraft Gewohnheitsrechts nicht besteht.

38 *L'Huillier*, Eléments de droit international public (1950), S. 255; *Verdross*, Völkerrecht (2. Aufl. 1950), S. 177.

39 *Oda* (Anm. 37), S. 368 f.

40 UN Doc. A/AC. 138/SC II/L. 25 (13.7.1973).

41 UN Doc. A/AC. 138/SC II/L. 27 (13.7.1973).

Interessant sind deshalb diejenigen verschiedenen Vorschläge, die von der traditionellen Vorstellung eines einheitlichen Küstenmeeres abrücken und vorgelagerte Meereszonen zur Ausübung bestimmter Hoheitsrechte empfehlen. In diese Richtung zielen alle Vorschläge über die Errichtung von Sicherheitszonen, Fischereizonen oder Umweltschutzzonen bis zu dem Gedanken einer Wirtschaftszone, in der die Regelungskompetenz über die Ressourcen des Meeres und des Festlandsockels ausschließlich dem Uferstaat zukommen soll. Darauf ist noch zurückzukommen[42]. Hierher gehört auch der Vorschlag von Uruguay, in der 12-sm-Zone unschädliche Durchfahrt zu erlauben, in der anschließenden 188-sm-Zone dagegen die Freiheit der Handelsschifffahrt und das Überflugsrecht einschränkungslos zu gestatten mit Ausnahme solcher uferstaatlicher Regelungen, die die Sicherheit, den Umweltschutz, die Erforschung, Erhaltung und Ausbeutung der Ressourcen, die Meeresforschung und die Navigations- und die Flugsicherheit betreffen[43], insgesamt also eine stattliche Anzahl von Möglichkeiten uferstaatlicher Interventionen in die Freiheit der Handelsschiffahrt. Ein Vorschlag Maltas sieht vor, die Küstenmeerbreite zwar auf 200 sm festzulegen, aber nur innerhalb einer 12-sm-Zone soll der Uferstaat das Recht haben, die Durchfahrt fremder Schiffe zu regeln. Im übrigen küstenstaatlichen Seegebiet von 188 sm Breite soll Freiheit der Handelsschiffahrt gelten[44].

Vor dem Hintergrund dieser Forderungen und Vorschläge muß sich der Jurist fragen, was eigentlich bezüglich der Ausdehnung der Küstengewässer noch *de lege lata* gilt. Die Frage mag manchen Promotoren eines neuen Seerechts unzüchtig und den Teilnehmern der Konferenz von Caracas etwas weltfremd erscheinen, doch ist der Hinweis darauf, daß sich das Seevölkerrecht in der Krise befindet oder ein großer Teil, wenn nicht sogar die Mehrheit der Staaten, die bisherigen Regelungen für unbefriedigend hält, weil sie ihren Interessen widersprechen oder die Normen des internationalen öffentlichen Seerechts von einem unaufhaltsamen Erosionsprozeß befallen sind, kein Grund, die Frage nach dem geltenden und *in concreto* anzuwendenden Völkerrecht nicht zu stellen. Daß Kanada die obligatorische Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs bezüglich des Seevölkerrechts mit Rücksicht

42 Vgl. unten VI.
43 UN Doc. A/AC. 138/SC II/L. 24 (3.7.1973).
44 UN Doc. A/AC. 138/SC II/L. 28 (16.7.1973).

auf seine Umweltschutzbestimmungen für arktische Gewässer ausdrücklich ausgeschlossen hat[45], zeigt immerhin, daß diese nationale Regelung als dem geltenden Völkerrecht widersprechend angesehen wird. Sie zeigt aber auch, daß man diese Neuregelung als beispielhaft für die Bildung neuen Völkerrechts hält[46].

Zunächst ist nach dem juristischen Schicksal der 3-sm-Zone zu fragen[47]. Geht man davon aus, daß am Ende des 2. Weltkrieges die 3-sm-Zone zwar noch vorherrschend war, aber keine Regel des allgemeinen Völkerrechts bildete, braucht auch nicht behauptet zu werden, daß die 3-sm-Zone durch *desuetudo* aufgegeben wird bzw. schon aufgegeben ist. Da eine Küstenmeerbreite bis zu 6 sm für zulässig gehalten wurde, lautet die Frage, ob eine Ausdehnung der Territorialgewässer über 6 sm zulässig ist. Die Tatsache, daß der Mehrzahl der Küsten bereits eine 12-sm-Zone vorgelagert ist, läßt erkennen, daß sich offenbar die Rechtsmeinung durchsetzt, daß ein Seegebiet von 12 sm Breite von den Uferstaaten beansprucht werden darf. Die Anerkennung einer Seegrenze von 12 sm scheint sich mithin als allgemeine Regel des Völkerrechts durchzusetzen. Ob die 12-sm-Zone allerdings bereits seit 40 Jahren vom Völkerrecht anerkannt ist, wie der mexikanische Vertreter im UN Sea-Bed Committee meinte[48], sei dahingestellt.

Fraglich ist, ob die Minderheit der Staaten, die an der 3-sm-Zone (noch) festhält, einen Anspruch darauf besitzt, daß Teile des Meeres, die bisher als *res communis omnium* behandelt wurden, auch weiterhin der gesamten Staatengemeinschaft offenstehen. Die Frage muß verneint werden, wenn feststeht, daß es eine Regel, das Küstenmeer auf 3 oder 6 sm zu limitieren, nicht gibt und nie gegeben hat und die Mehrheit in der Staatengemeinschaft offensichtlich kein Interesse mehr an der Begrenzung des Küstenmeeres auf 3 oder 6 sm besitzt. Daß eine solche Regel hinsichtlich der 3-sm-Zone nicht bestand und nicht besteht, dürfte sicher sein. Hinsichtlich einer Begrenzung bis 6 sm dürfte dagegen eine solche Regel so lange unangefochten bestanden haben,

45 Declaration terminating compulsory jurisdiction of the International Court of Justice, April 7, 1970, ILM 1970, 598.

46 So der kanadische Premierminister Trudeau, der die kanadische Regelung als Vorstufe einer internationalen Normierung ansieht. Sitzung des House of Commons am 8.4.1970, ILM 1970, 603.

47 Zum folgenden vgl. auch *Rudolf* (Anm. 34), S. 443 f.

48 UN Doc. A/AC. 138/SC II/SR. 33 - 47 (45), S. 82 f. - Ebenso die Vertreter Kenias und Indonesiens.

als weitergehende Ansprüche nicht erhoben wurden. Ob sie auch jetzt noch besteht, ist zweifelhaft.

Wie die Beratungen in der IMCO erkennen lassen, ist die Mehrzahl der Staaten nicht mehr gewillt, die maritimen Interessen der größten Handelsnationen als allgemeine Interessen der internationalen Gesellschaft anzuerkennen. Auch wenn der Welthandel zur See überwiegend von den Staaten mit einer 3-sm-Zone betrieben wird, wird man nach dem Grundsatz der Staatengleichheit kaum mehr die Interessen der Völkerrechtsgemeinschaft mit denen der Staaten mit einer 3-sm-Zone identifizieren können. Damit soll freilich nicht zum Ausdruck gebracht werden, daß in dem auf Kompromiß beruhenden und durch Koordination zustande kommenden Völkerrecht die Rechtsauffassung der Mehrheit der Staaten für die Minderheit bindend sein kann. Nur wenn die an der 3-sm-Regelung festhaltenden Staaten die Ausdehnung des Küstenmeeres anderer Staaten auf 12 sm respektieren, liegt ein Fall eines *consensus tacitus* vor, nicht aber wenn ausdrücklich gegen die Erweiterung der bisherigen Küstenmeerbreite protestiert und der Protest aufrechterhalten und notfalls wiederholt wird. Solchen Staaten gegenüber gilt die bisherige Regelung weiter. Neues Gewohnheitsvölkerrecht kann jedenfalls nicht für denjenigen Staat bindend werden, der ausdrücklich widerspricht[49].

Zumindest sind bei einer Ausdehnung des Küstenmeeres auf 12 sm die Rechte der bisherigen Benutzer dieser Gewässer zu wahren. Dazu gehört auch das Recht auf unschädliche Durchfahrt und das Überflugrecht. Ob auch eine Ausdehnung der Hoheitsgewässer auf 12 sm dann stets unzulässig ist, wenn dadurch ein anderer Staat von der offenen See abgeschnitten wird, wie z. B. die Bundesrepublik Deutschland im Falle einer Ausdehnung der Küstenmeere Dänemarks und der DDR in der Kadettrinne der westlichen Ostsee oder wie es bei Singapur bereits durch die 12-sm-Zone Indonesiens und Malaysias geschehen ist, sei dahingestellt. In einem der Konferenz von Caracas vorgelegten Entwurf wurde eine solche Regelung angestrebt[50]. Festzuhalten ist jedoch, daß die große Mehrzahl der Staaten eine Ausdehnung des Küstenmeeres bis 12 sm für zulässig hält und auch das wissenschaftliche Schrifttum zögernd die gewohnheitsrechtliche Breite des Küstenmeeres bei 12 sm annimmt, wenn rechtmäßig begründete Schiffahrts- und Fischereirech-

49 ICJ Reports 1951, 116.
50 UN Doc. A/CONF. 62/ C.2/L. 33.

te anderer Staaten berücksichtigt werden[51]. Auch der Meeresbodensperrvertrag geht von einer 12-sm-Grenze aus.

Die Erweiterung des Küstenmeeres auf 12 sm gibt freilich dem Uferstaat nicht nur Rechte, sondern läßt auch Pflichten für ihn entstehen. Wird ein Meeresteil als Hoheitsgebiet des Küstenstaates in Anspruch genommen, so trägt dieser Staat auch die Verantwortung für die Sicherheit des Schiffsverkehrs in diesem Seegebiet.

Fraglich ist weiter, ob eine Begrenzung des Küstenmeeres auf 12 sm vom geltenden Völkerrecht gefordert wird. Für diejenigen 54 Staaten, welche das Genfer Abkommen über das Küstenmeer und die Anschlußzone ratifiziert haben, ist die Frage unstreitig zu bejahen. Wenn Art. 24 Abs. 2 dieser Konvention die Breite der Anschlußzone auf höchstens 12 sm festlegt, dann folgt daraus, daß auch das Küstenmeer nicht breiter als 12 sm von der Basislinie sein darf. Aber auch gewohnheitsvölkerrechtlich ist eine einseitige Ausdehnung des Küstenmeeres über die 12-sm-Grenze hinaus nicht zulässig[52]. Solange nur einzelne Staaten ihre Gebietshoheit über die 12-sm-Zone hinaus expandieren, kann man nicht von der Entstehung neuen Gewohnheitsvölkerrechts sprechen, auch nicht eines regionalen oder lokalen Gewohnheitsvölkerrechts, das regionsfremde Staaten behindert. Entsprechende Abmachungen können immer nur *inter partes* gelten, nicht aber Drittstaaten verpflichten. Solange ein regionaler *usus* nicht durch die *opinio iuris* betroffener Drittstaaten gedeckt ist, kann kein neues Dritte bindendes Gewohnheitsvölkerrecht entstehen. Dies gilt um so mehr, wenn dem *usus* sogar widersprochen wird.

IV. Vorverlegung der Basislinie

Mit der Begrenzung des Küstenmeeres auf 12 sm ist es freilich nicht getan, solange die Basislinie als Grundlage der Berechnung den Uferstaaten zur Disposition steht. Nach überkommenem Völkerrecht wurde

51 *Rojahn*, Die Berechtigung der Ansprüche auf ein Küstenmeer von mehr als 12 sm Breite, in: Kehden/Henkmann, Die Inanspruchnahme von Meereszonen durch Küstenstaaten (1967), S. 277 ff.; *Jaenicke*, Rechtliche Probleme der Meeresnutzung und Meeresforschung, Interocean '70, Bd. I (1971), S. 102; Graf *Vitzthum*, Auf dem Wege zu einem neuen Meeresvölkerrecht, Jahrbuch für internationales Recht 16 (1973), 249 ff. Anderer Meinung *Oda*, International Law of the Resources of the Sea, RdC 127 (1969 II), 382 f.

52 Vgl. auch *Rojahn*, a.a.O., S. 301 ff.; *Kehden*, Die Deklaration von Montevideo über das Seerecht vom 8.7.1970 im Lichte der Bemühungen um eine dritte Seerechtskon-

als Basislinie der Küstenverlauf bzw. bei unregelmäßigen Küsten die Springniedrigwasserlinie betrachtet. Buchten und Baien mit einer Öffnungsbreite von der doppelten Küstenmeerbreite und historische Buchten wurden als Eigengewässer angesehen[53]. Eine Vorverlegung der Basislinie auf eine Linie, die durch Verbindung der am weitesten vorspringenden Punkte der Küste gebildet wird, ohne daß eine erhebliche Abweichung vom allgemeinen Verlauf der Küste eintritt, ist angesichts der Entscheidung des IGH im *britisch-norwegischen Fischereistreit*[54] und der Formulierung von Art. 4 des Genfer Übereinkommens über das Küstenmeer und die Anschlußzone völkerrechtlich nicht zu beanstanden, zumal Art. 5 Abs. 2 dieser Konvention den *status quo* hinsichtlich der Schiffahrtsfreiheit garantiert. Für Buchten, die als Eigengewässer beansprucht werden dürfen, hat man die Öffnungsbreite auf höchstens 24 sm festgelegt.

Neuerdings wird von den vier Archipelstaaten Indonesien, Philippinen, Fidschi und Mauritius das sog. Archipel-Konzept vertreten, das die Einheit von Land, Wasser und Bevölkerung postuliert und das Meer als Verbindungsbrücke zwischen den Inseln und ihren Bewohnern ansieht mit der Folge, es als integrierenden Bestandteil des Staatsgebietes zu betrachten[55]. Die indonesische Regierung erklärte bereits 1957, daß alle Gewässer zwischen den Inseln integraler Teil des Inlandes und nationale Gewässer unter der absoluten Souveränität Indonesiens seien. Seit 1960 ist dieses Prinzip in Indonesien Verfassungsgesetz[56].

Die Anerkennung des Archipel-Konzepts und damit die Einstufung großer Teile des Hohen Meeres als Eigengewässer der Archipelstaaten würde einen Eingriff in die Freiheit der Handelsschiffahrt darstellen, von dem ich mir nicht vorstellen kann, daß er Aussicht hat, allgemein akzeptiert zu werden, zumal Weiterungen zu befürchten sind, auf die *Platzöder* und Graf *Vitzthum* eindringlich hingewiesen haben[57]. Sieht man dieses Konzept noch im Zusammenhang mit der Meerengenfrage,

ferenz, Verfassung und Recht in Übersee 3 (1970), 523 f.; *Graf Vitzthum*, Der Rechtsstatus des Meeresbodens (1972), S. 162; *Ehmer*, Der Grundsatz der Freiheit der Meere und das Verbot der Meeresverschmutzung (1974), S. 48.

53 *Vanselow* (Anm. 30), S. 99.

54 ICJ Reports 1951, 116.

55 *Leifer/Nelson*, Conflict of Interests in the Straits of Malacca, Intern. Aff. 49 (1973), 190 ff.; *Rudolf* (Anm. 34), S. 436.

56 *Platzöder/Graf Vitzthum* (Anm. 33), S. 216 Anm. 86.

57 A.a.O. (Anm. 33), S. 67 f.

dann erscheint es als völlig überzogene Forderung. Würde nämlich der indonesische Vorschlag, die Malakkastraße für Großtanker zu sperren und diese durch die Lombokstraße umzuleiten, realisiert[58], müßte der überwiegende Teil des Öltransports nach Japan über Hunderte von Seemeilen durch indonesische Eigengewässer laufen, die Handelsschiffahrt insoweit nicht nur mit erheblich höheren Kosten belastet, sondern auch während der Durchfahrt dem indonesischen Recht voll unterworfen sein. Es kommt hinzu, daß Indonesien nicht Vertragspartner der Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone ist und damit der *status quo* für das Recht auf friedliche Durchfahrt vertraglich nicht gesichert wäre.

An Lösungsvorschlägen, den Interessen der Archipelstaaten Rechnung zu tragen, ohne die Freiheit der Handelsschiffahrt zu opfern, hat es nicht gefehlt. Teilweise wird unter prinzipieller Anerkennung der Gebietshoheit des Archipelstaates über das »Inlandmeer« unschädliche Durchfahrt vorgeschlagen[59], teilweise wird eine Gleichstellung der Archipelgewässer mit dem Küstenmeer empfohlen[60], und Malta regt ein detailliertes Verfahren zur Begrenzung der Territorialgewässer von Archipelstaaten an[61]. Alle Vorschläge laufen darauf hinaus, die Freiheit der Handelsschiffahrt in den Archipelgewässern zu bewahren, würden aber nicht verhindern, daß passierende Schiffe staatlichen Regeln unterworfen würden, denen sie bisher nicht unterliegen bzw. deren Durchsetzung nach bestehender Rechtslage völkerrechtswidrig ist und im übrigen auch nicht praktiziert wird.

V. Meerengenfrage

Durch die Ausdehnung des Küstenmeeres und die Vorverlegung der Basislinie verlieren zahlreiche Meerengen ihren Charakter als Hohes Meer und werden zu Hoheitsgewässern der Uferstaaten. Insgesamt betroffen sind wenigstens 120 Meerengen. Dazu gehören einige vom internationalen Seeverkehr stark benutzte Wasserwege, wie z. B. die bereits genannte Malakkastraße und die Straße von Dover.

58 Dazu *Rudolf* (Anm. 34), S. 438.

59 So von Uruguay. UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 24 (3.7.1973).

60 So von afrikanischen Staaten. UN Doc. A/AC. 138/89 (2.7.1973).

61 UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 28 (16.7.1973). Vgl. auch *Platzöder*/Graf *Vitzthum* (Anm. 33), S. 71.

Nach bisherigem Recht gilt für internationale Wasserstraßen folgendes: Seit *Walther Schücking* unterscheidet die Völkerrechtslehre zwischen Meerengen von rein nationalem Charakter und solchen, die dem internationalen Schiffsverkehr dienen[62]. Letztere können entweder so breit sein, daß sie in ihrer ganzen Länge einen Streifen freien Meeres umschließen, oder so schmal, daß sie ganz oder teilweise Küstenmeerzonen der Anliegerstaaten bilden. Für internationale Meerengen, die zum Küstenmeer eines oder mehrerer Uferstaaten gehören, gelten besondere Regeln. Nach allgemeinem Gewohnheitsvölkerrecht ist die Gebietshoheit des Uferstaates über das Küstenmeer insoweit eingeschränkt, als Schiffen fremder Nationalität die unschädliche Durchfahrt gestattet ist[63]. Art. 14 ff. der Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone enthält ebenfalls Regeln über die *innocent passage*, die friedliche oder besser: unschädliche Durchfahrt, die im wesentlichen den gewohnheitsrechtlichen Normen entsprechen. Danach ist allen Arten von Schiffen die Durchfahrt durch fremdes Küstenmeer gestattet, sofern nicht der Frieden, die gute Ordnung oder die Sicherheit des Uferstaates berührt sind. Die passierenden Schiffe sind an die uferstaatlichen Gesetze gebunden, vor allem an die Navigationsregeln. Spezielle Normen gelten für atomgetriebene Schiffe..Gemäß Art. 16 Abs. 4 darf die Durchfahrt durch Meerengen, die für die internationale Seefahrt zwischen einem Teil der Hohen See und einem anderen Teil derselben oder dem Küstenmeer eines fremden Staates benutzt werden, nicht unterbrochen werden. Das Recht auf unschädliche Durchfahrt durch eine internationale Meerenge, die zum Küstenmeer des Uferstaates gehört, wird nicht nur von der gesamten Völkerrechtslehre[64], sondern auch vom IGH in der Entscheidung zum *Korfu-Kanal*-Fall[65] anerkannt. Für die türkischen und die dänischen Meerengen, für die Magellanstraße und die Straße von Gibraltar bestehen spezielle vertragliche Regelungen[66], wobei die Frage einer bloßen Bindung der Vertragsstaaten *inter partes* ein besonderes Problem darstellt.

62 *Schücking* (Anm. 21), S. 121 ff.; vgl. auch *Brüel*, International Straits, Bd. I (1947), S. 48 ff., 123 ff.; *Laun*, Die Internationalisierung der Meerengen und Kanäle (1918), S. 15 f.; *O'Connell*, International Law (2. Aufl. 1970), S. 495 ff.; *Lapidoth*, Les détroits en droit international (1972), S. 15 ff.

63 Vgl. *Berber*, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1 (1960), S. 319; *O'Connell* (Anm. 62), S. 483.

64 *O'Connell*, a.a.O., S. 498 ff.

65 ICJ Reports 1949, 28.

66 Vgl. *Rudolf* (Anm. 34), S. 433 f. Anm. 3.

Platzöder und *Graf Vitzthum* haben darauf hingewiesen, daß theoretisch zwei Lösungsmöglichkeiten für internationale Wasserstraßen bestehen, die durch die Ausdehnung des Küstenmeeres der Gebietshoheit der Uferstaaten unterworfen wurden: Entweder werden auch auf diese Meerengen die allgemeinen Regeln über die unschädliche Durchfahrt angewandt, oder es gilt das alte Recht weiter, so daß die Meerengen hinsichtlich der Durchfahrt von Schiffen und des Überfliegens so behandelt würden, als ob sie nach wie vor Teil des Hohen Meeres wären[67]. Die Interessen der Anliegerstaaten, die Meerengen ihren Regelungen zu unterwerfen, und das Interesse der Seehandelsstaaten an freier Passage und der Luftfahrt an freiem Überflug stoßen hier aufeinander. Die Supermächte sind den Forderungen der Meerengenanlieger sogar offensiv entgegengetreten, indem sie nicht bloß wie bisher unschädliche Durchfahrt begehren, sondern *free transit* fordern[68]. Unterschiede bestehen zwischen dem amerikanischen und dem sowjetischen Vorschlag insoweit, als nach sowjetischer Auffassung der Transit nur zwischen einem Teil der Hohen See und einem anderen Teil gewährleistet sein muß, während nach amerikanischer Ansicht auch die freie Durchfahrt vom Hohen Meer in das Küstenmeer eines Staates garantiert sein muß. Der sowjetische Vorschlag könnte sich nachteilig für die Schiffahrtsfreiheit in Randmeeren auswirken, wenn diese als Eigengewässer eines oder mehrerer Anliegerstaaten angesehen würden. Die Ostsee könnte davon dereinst betroffen sein. Ferner unterscheiden sich beide Vorschläge darin, daß die USA Spezialregelungen nur hinsichtlich der Meerengen anerkennen will, über die bisher schon Verträge geschlossen worden sind, die Sowjetunion aber auch für die Zukunft Spezialregelungen für einzelne Meerengen ermöglichen möchte.

Würde man auf die zu Hoheitsgewässern der Anrainerstaaten erklärten internationalen Wasserstraßen die bestehenden Regeln über die unschädliche Durchfahrt durch Meerengen anwenden, würde die Handelsschiffahrt sicherlich insoweit Beschränkungen unterworfen, die bisher bei der Durchfahrt durch die zum Hohen Meer gehörenden Gewässer nicht bestehen. Eine solche Unterwerfung wäre freilich vertretbar,

67 *Platzöder/Graf Vitzthum* (Anm. 33), S. 76.

68 Vorschlag der USA: UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 4 (30.7.1971). Vorschlag der Sowjetunion: UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 7 (25.7.1972).

wenn sichergestellt wäre, daß das Institut der unschädlichen Durchfahrt nicht inhaltlich verändert und manipuliert wird.

Diese Frage dürfte die wichtigste im Zusammenhang mit dem Meerengenproblem sein. Die Beurteilung, ob die Durchfahrt unschädlich ist oder nicht, liegt weitgehend im Ermessen der betroffenen Staaten, und zwar vor allem im Ermessen des Uferstaates.

Die Legaldefinition in Art. 14 Abs. 4 der Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone, wonach die Durchfahrt als unschädlich gilt, solange sie nicht den Frieden, die Ordnung oder die Sicherheit des Uferstaates beeinträchtigt, läßt auch für Handelsschiffe einen weiten Beurteilungsspielraum zu. Bedenkt man, daß das Recht auf unschädliche Durchfahrt durch internationale Meerengen im Segelschiffzeitalter entstanden ist und daß auch die Kodifikation von 1958 noch vor der Existenz von Supertankern normiert wurde, dann fragt es sich, ob dieses Recht auch solchen Schiffen zusteht, die potentiell stets eine Gefahr für die Uferstaaten darstellen, nämlich die Supertanker. Die Frage ist trotz schlechter Erfahrungen mit Tankschiffen überhaupt - man denke an den *Torrey Canyon*-Fall — m.E. *de lege lata* zu bejahen, da die mögliche Gefährdung der Ordnung des Uferstaates nicht ausreicht, um die Durchfahrt als schädlich zu charakterisieren, sondern eine *konkrete* Gefahr vorliegen muß. Auch das Verbot, Gebühren für die bloße Durchfahrt zu erheben, gilt für Supertanker, solange die Gebühren nicht für *bestimmte* dem Schiff geleistete Dienste erhoben werden. Kosten der Uferstaaten für Dienste, die allen passierenden Schiffen geleistet werden, insbesondere für alle dem reibungslosen Schiffsverkehr dienenden Maßnahmen, dürfen nicht auf die Benutzer der Wasserstraße abgewälzt werden, auch nicht auf die »gefährlichen« Benutzer. Dies gilt auch für kaschierte Dienste, etwa eine Lotsenpflicht, für die tatsächlich kein Bedürfnis besteht. Verständlich ist jedoch der Wunsch der Uferstaaten, Schäden durch besonders gefährliche Schiffe zu vermeiden bzw. eingetretene Schäden nicht selbst tragen zu müssen. Ob die Einführung einer besonderen Versicherungspflicht für Supertanker für den Fall der Durchfahrt durch internationale Meerengen völkerrechtlich zulässig ist, erscheint zweifelhaft, sollte aber *de lege ferenda* erwogen werden.

Die ausführlichen Vertragsentwürfe einiger Staaten für die Konferenz in Caracas sehen demgegenüber einige bemerkenswerte Einschränkungen der Freiheit der Handelsschiffahrt vor allem für Schiffe

mit besonderen Eigenschaften vor[69]. Entscheidend dürfte dabei sein, ob solche Einschränkungen die Freiheit der Handelsschiffahrt für die übrigen Schiffstypen erst wirklich sichern und ob sie vom Küstenstaat willkürlich festgesetzt werden dürfen oder ob sie international geregelt werden – etwa in der IMCO.

VI. Festlandsockel und Wirtschaftszone

Schließlich wird die Freiheit der Handelsschiffahrt durch die Inanspruchnahme von Hoheitsrechten in dem dem Küstenmeer *vorgelagerten Meeresgebiet* gefährdet. Solche Hoheitsrechte sind vor der Festlandsockel-Proklamation Präsident Trumans im Friedensvölkerrecht geltend gemacht und ausgeübt worden in bezug auf den vom Ufer aus betriebenen submarinen Bergbau und die Sedimentfischerei, vor allem die Perlen- und Schwammfischerei. Mit der Truman-Proklamation von 1945 ist eine Entwicklung eingeleitet worden, die dem Völkerrecht inzwischen außer Kontrolle zu geraten scheint. Während die Ausübung der ausschließlichen küstenstaatlichen Hoheit über die Aneignung der Bodenschätze des Festlandsockels zunächst noch völkerrechtlich für unzulässig gehalten wurde, was z. B. in der Entscheidung im *Abu-Dhabi-Oil*-Fall zum Ausdruck kommt[70], wurden die uferstaatlichen Rechte am Kontinentalschelf durch das Genfer Übereinkommen über den Festlandsockel von 1958 gegen den Widerstand einiger Staaten allgemein anerkannt, freilich auch vertraglich begrenzt. Das Abkommen ist inzwischen von 50 Staaten ratifiziert worden. Unabhängig davon hat der IGH im *Nordsee-Festlandsockel*-Fall erkannt, daß die Rechte des Uferstaates am Kontinentalschelf auch gewohnheitsvölkerrechtlich bestehen[71].

Der Freiheit der Handelsschiffahrt wird durch die Festlandsockel-Konvention dadurch Rechnung getragen, daß die Rechtsstellung der über dem Festlandsockel befindlichen Gewässer als Hohes Meer nicht berührt wird (Art. 3) und die mit einer von Schiffen zu respektierenden Sicherheitszone von 500 m umgebenen Anlagen an der Wasseroberflä-

69 Vgl. Entwurf von Zypern, Griechenland, Indonesien, Malaysia, Marokko, Philippinen. Spanien und Jemen: UN Doc. A/AC. 138/ SC. II/L. 18 (27.3.1973); Entwurf von Malta: UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 28 (16.7.1973); Entwurf von Fidschi: UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 42 (19.7.1973).

70 ILQ 1 (1952), 247 ff.

71 ICJ Reports 1969, 1.

che nicht dort errichtet werden dürfen, wo sie die Benutzung anerkannter und für die internationale Schiffahrt wesentlicher Seewege behindern würden (Art. 5 Abs. 6). Ob damit der in der Truman-Proklamation geforderte Primat der Schiffahrt vor wirtschaftlichen Nutzungsrechten wirklich gewahrt wurde, sei dahingestellt. Im übrigen gelang die seewärtige Begrenzung des Festlandsockels nicht, da die in Art. 1 genannte Tiefe von 200 m überschritten werden darf, »soweit die Tiefe des darüber befindlichen Wassers die Ausbeutung der Naturschätze dieser Zonen gestattet«. Mit der technischen Realisierung des Tiefseebergbaus konnte damit die Teilung des Ozeanbodens möglich werden. Die Vision einer Meeresbodenteilung ähnlich der Teilung der Weltmeere zwischen Spanien und Portugal in den Verträgen vom ausgehenden 15. Jahrhundert tauchte bereits am Horizont auf.

Nachdem sich die UN-Generalversammlung Ende 1970 einmütig dafür ausgesprochen hatte, den Ozeanboden als »common heritage of mankind« zu behandeln[72], wird es zu dieser Teilung nicht kommen. Wohl aber richtet sich die Begehrlichkeit der Uferstaaten auf Meeresbodenwirtschaftszonen, die über den traditionellen Festlandsockel hinausgehen, mit der Folge, daß nur ein kleiner Bruchteil der Schätze des Grundes und Untergrundes als gemeinsames Erbe der Menschheit von einer in der Konzeption noch nicht sicher feststehenden internationalen Behörde verwaltet werden wird, während die wirtschaftlich ergiebigen küstennahen Meeresbodengebiete den Uferstaaten zufallen werden[73].

Wie *Platzöder/Graf Vitzthum* hervorheben[74], hat sich in diesem Zusammenhang nachteilig ausgewirkt, daß es 1958 und 1960 nicht gelang, die Küstenmeerbreite festzulegen. Denn nunmehr werden Hoheitsrechte nicht nur am Meeresgrund und -untergrund im Vorfeld des Küstenmeers geltend gemacht, sondern auch am Meer selbst, indem Zonen für die ausschließliche Fischerei des Uferstaates und Umweltschutzkontrollzonen beansprucht werden, die in Wirtschaftszonenkonzepten miteinander verbunden werden. Die Gefahr der *creeping jurisdiction* von der 12- zur 200-sm-Zone mit allen nachteiligen Auswirkungen für die Schiffahrtsfreiheit ist jedenfalls nicht zu verharmlosen. Die Forderung von zehn karibischen Staaten in der Deklaration von

72 UN A/Res. 2749 (XXV), 17. 12. 1970.
73 Vgl. *Platzöder/Graf Vitzthum* (Anm. 33), S. 46 ff.
74 A.a.O., S. 113.

Santo Domingo 1972, eine *patrimonial sea* einzurichten[75], und die von 17 afrikanischen Staaten auf einem Seminar in Yaounde verlangte Bildung von *economic zones*[76] haben einen Stein ins Rollen gebracht, der eine Lawine ausgelöst hat, unter der die Freiheit der Handelsschiffahrt begraben werden könnte. Der Verlauf der Seerechtskonferenz in Caracas hat gezeigt, daß für die 2. Phase der Seerechtskonferenz nur noch die Möglichkeit zu bleiben scheint, den rechtlichen Gehalt der Wirtschaftszone zu bestimmen. Das »Ob« scheint positiv entschieden, es geht wohl nur noch um das »Wie«.

Nach den von der Konferenz in Caracas bekanntgewordenen 11 verschiedenen Konzepten für eine Wirtschaftszone[77] — das 12., das brasilianische, ist keines, das eine Wirtschaftszone betrifft, sondern die Ausdehnung des Küstenmeeres auf 200 sm, während das 13., das maltesische, wegen der unterschiedlichen Vorschläge für die beiden Zonen des *national ocean space* den Wirtschaftszonenkonzepten verwandt ist - sollen Schiffahrtsfreiheit und Überflugrecht grundsätzlich nicht beeinträchtigt werden. Tatsächlich besteht aber die Gefahr, daß die Schiffahrtsfreiheit auf das Recht der unschädlichen Durchfahrt bei Wahrung der uferstaatlichen Passageregelungen verkürzt wird[78]. Dies kommt in einigen der Vorschläge auch zum Ausdruck. Sowohl in dem Vorschlag Kolumbiens, Mexikos und Venezuelas[79] als auch in dem von 14 afrikanischen Staaten[80] und noch deutlicher in dem von Ecuador, Panama und Peru[81] ist der Vorrang der küstenstaatlichen Rechte vor der Schiffahrtsfreiheit festgelegt, während im Vorschlag Argentiniens auf die unschädliche Durchfahrt ausdrücklich hingewiesen wird[82]. Neun Vorschläge sehen vor, die seewärtige Grenze der Wirtschaftszone auf maximal 200 sm festzulegen, wobei zwei von ihnen die Modifizierung enthalten, daß die nationale Meeresbodengrenze über 200 sm hinaus bis zum Kontinentalschelfrand reichen soll[83]. Letzteres wird sich kaum ver-

75 UN Doc. A/AC. 138/80.
76 UN Doc. A/AC. 138/79.
77 Vgl. die Zusammenstellung bei *Platzöder/Graf Vitzthum* (Anm. 33), S. 286 f.
78 *Platzöder/Graf Vitzthum*, a.a.O., S. 129 mit Nachweisen S. 235 Anm. 219.
79 UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 21, Art. 9.
80 UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 40 (16.7.1973), Art. IV.
81 UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 27 (13.7.1973), Art. 4.
82 UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 37 (16.7.1973), Art. 3.
83 So Art. 1 (e) des australisch-norwegischen Vorschlags, UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 36 (16.7.1973), und der argentinische Vorschlag, UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 37 (16.7.1973), Art. 15.

meiden lassen, da Konzessionen zur Ausbeutung des Schelfmeeresbodens bereits jenseits der 200-sm-Grenze vergeben wurden.

Die meisten Wirtschaftszonen-Vorschläge sehen vor, dem Uferstaat die Kompetenz für *Umweltschutzmaßnahmen* zu gewähren. In dieselbe Richtung zielt ein der Konferenz in Caracas vorgelegter Entwurf Kanadas und neun anderer Staaten, der vorsieht, daß den Staaten die Verpflichtung obliegt, die maritime Umwelt zu schützen und zu erhalten, und daß die entsprechende Kompetenz des Uferstaates »in and throughout its economic zone« wahrzunehmen ist[84]. Bereits 1970 hatte Kanada eine Umweltschutzzone in den arktischen Gewässern errichtet, die gegen die Benutzung der Nordwestpassage als Tankerroute gerichtet war[85]. Diese Umweltschutzzone ist nach amerikanischer Auffassung völkerrechtswidrig[86]. Sie läßt sich in der Tat nicht mit dem geltenden Völkerrecht vereinbaren[87].

Nach Auffassung der deutschen Delegation auf der Konferenz in Caracas gehen von der geforderten Schaffung ausgedehnter Verschmutzungskontrollzonen die größten Gefärdungen für die Schiffahrtsfreiheit aus. Man denke etwa an unterschiedliche und einander widersprechende Regelungen verschiedener Staaten hinsichtlich der Handelsschiffe. Jedenfalls ist das Problem nicht dadurch gelöst, daß sich die Handelsschiffahrt den rigidesten Regeln anpassen wird, da nicht auszuschließen ist, daß solche Normen einander widersprechen mit der Folge, daß bestimmte Schiffe gewisse Zonen nicht befahren dürften.

Die Bundesrepublik Deutschland hat deshalb einen Vorschlag eingebracht, der in erster Linie dem Flaggenstaat die Verantwortung für die von Schiffen verursachten Umweltschäden auferlegt[88]. Die Staaten sollten Schiffen das Recht aberkennen, ihre Flagge zu führen, wenn sie sich nicht an die Umweltschutzbestimmungen für Schiffe halten. Von den Flaggenstaaten aufgestellte Zertifikate über die Einhaltung von Umweltschutznormen sollten von anderen Staaten anerkannt werden. Für die Kontrolle über die Einhaltung dieser Umweltschutzregeln sollte

84 UN Doc. A/CONF. 62/C. 3/L. 6 (31.7.1974), Art. I und VI.

85 Vgl. ILM 1970, 543 ff.

86 Vgl. das Statement des U.S. Department of State vom 15.4.1970, ILM 1970, 605 f. = AJIL 64 (1970), 928 ff.

87 *Henkin*, Arctic Anti-Pollution: Does Canada Make - or Break - International Law?, AJIL 65 (1971), 131 ff.

88 UN Doc. A/CONF. 62/C. 3/L. 7 (1.8.1974).

der Flaggenstaat sorgen. Davon unberührt bleibt die Kompetenz der Uferstaaten, Verschmutzungen, die nicht durch den normalen Betrieb des Schiffes verursacht werden, zu verfolgen. Der deutsche Vorschlag versucht, die Interessen der Handelsschiffahrt mit denen des küstenstaatlichen Umweltschutzes zu harmonisieren.

VII

Versucht man, die angerissenen Fragen zu resumieren, so ist festzuhalten, daß die Freiheit der Handelsschiffahrt seit 200 Jahren noch nie so akut gefährdet war wie jetzt durch die Ausdehnung von uferstaatlichen Hoheitsrechten über ein Küstenmeer von 12 sm und am Meeresgrund und -untergrund im Festlandsockel hinaus sowie durch die Vorverlegung der Basislinie der Archipelstaaten und die Inanspruchnahme von internationalen Meerengen als Küstenmeer der Uferstaaten. Eine latente Gefahr birgt die Errichtung von Wirtschaftszonen darüber hinaus, da sich diese Zonen durch *creeping jurisdiction* in ein Quasi-Küstenmeer verwandeln, ja vielleicht sogar einmal Küstenmeerstatus erhalten könnten. Hier gilt es, den Anfängen zu wehren. Sind Wirtschaftszonen nicht mehr zu vermeiden, dann muß erreicht werden, daß die uferstaatlichen Rechte an dieser Zone genau definiert und begrenzt werden.

Die vor und auf der Konferenz in Caracas gemachten Vorschläge berücksichtigten die Interessen der Seehandelsstaaten, die Freiheit der Handelsschiffahrt zu erhalten, nicht alle in dem erforderlichen Maße. Es herrscht die Tendenz vor, bei Ausdehnung der uferstaatlichen Hoheitsrechte über eine 12-sm-Zone hinaus die Schiffahrt auf die unschädliche Durchfahrt zu beschränken, wobei die Kompetenz, darüber zu entscheiden, was unschädlich ist und was nicht, den Küstenstaaten zukommen soll. Nicht die Internationalisierung, sondern die Partikularisierung der küstennahen Meereszonen steht bevor. Dabei ist sehr unwahrscheinlich, daß die Mehrheit der Uferstaaten überhaupt in der Lage ist, über die nationalisierten Teile des hohen Meeres die Verantwortung zu übernehmen, d. h. sie effizient zu verwalten. Statt dessen wird nationalistische »Vorratswirtschaft« betrieben, ohne die Vorräte in dem notwendigen Maße pflegen und erhalten zu können.

Bedenkt man, daß die Freiheit der Schiffahrt gegen die Staatenpraxis

der damaligen Zeit durch die überzeugende Begründung des *Hugo Grotius* auf Grund handelspolitischer Interessen Hollands Eingang in das Völkerrecht fand, dann ist daraus die heute noch gültige Lehre zu ziehen, daß politische Interessen dann zu völkerrechtlichen Normierungen führen, wenn sie für die Zeitgenossen überzeugend als dem »Gemeinwohl« der Staatengemeinschaft dienend artikuliert werden können und von den betroffenen Großmächten akzeptiert werden. Den Staaten der Dritten Welt ist es gelungen, ihre Interessen an der Beherrschung eines breiten Küstenvorfeldes als gerechte Forderung der bisher Benachteiligten vorzutragen. Die Seehandelsstaaten können sich daher nicht damit begnügen, an der sie begünstigenden *lex lata* festzuhalten. Das noch geltende Seevölkerrecht muß entweder als dem »Gemeinwohl« der Völkerrechtsgemeinschaft dienend überzeugend - was nicht unbedingt rational heißt - begründet werden, oder man muß - weil der Glaube an die gerechte Begründung fehlt - den Schritt zu einer Neuregelung tun und denjenigen das Feld überlassen, die von der Woge des Zeitgeistes getragen werden.

M.E. ist die Position der Seehandelsstaaten, die an der Bewahrung der Freiheit der Handelsschiffahrt interessiert sind, nicht so schwach - nicht nur militärisch und ökonomisch, sondern auch, was überzeugende Argumente betrifft, die für die Erhaltung eines möglichst umfassenden und alle begünstigenden Welthandels und damit auch der Schiffahrtsfreiheit sprechen. Der Gedanke der Internationalisierung dürfte *à la longue* für die Mehrzahl der Entwicklungsländer überzeugender sein als der der Partikularisierung. Sind weitere, die Handelsschiffahrtsfreiheit begrenzende Regelungen im Interesse der Uferstaaten erforderlich, sollten sie international getroffen und nicht den Küstenstaaten jedem für sich zum Legeferieren überlassen werden. Die Handelsschiffahrtsfreiheit ist nur dann im Prinzip zu erhalten, wenn man sie erhalten will und sich nicht auch noch etwa aus schlechtem Gewissen gegenüber den Entwicklungsländern und den langfristigen eigenen Interessen zuwider an der Demontage und Erodierung des tragenden Grundsatzes des Seevölkerrechts beteiligt.

Die Seerechtskonferenz ist die bedeutendste internationale Rechtsetzungskonferenz, die je abgehalten wurde, wie es in einer Stellungnahme des wissenschaftlichen Dienstes des amerikanischen Kongresses heißt[89]. Eine Kodifikation wird dort von denjenigen getra-

89 ILM 1974, 455.

gen werden, die ihre Argumente als im Interesse aller liegend überzeugend glaubhaft machen können. Die Argumente für die Handelsschifffahrtsfreiheit als dem Interesse der gesamten Staatengemeinschaft dienend sind überzeugend. Gelingt es nicht, sie voll durchzusetzen, ist eine Regelung anzustreben, welche die Entwicklung soweit wie möglich offenhält. Sollte der Seerechtskonferenz eine Kodifikation gelingen, die gegen die Seehandelstaaten zustande kommt, wird sich die Frage nach der *lex lata* mit voller Wucht stellen. Soll man dann gegen die Mehrheit der Staaten das traditionelle Seevölkerrecht in jedem Falle durchzusetzen versuchen, oder soll man sich in irgendeiner Form arrangieren, indem man etwa die neue Regelung nur vorläufig anwendet[90], bis sich eine günstigere internationale Konstellation ergibt? Auf jeden Fall sollte die Möglichkeit für bilaterale Vereinbarungen nicht verbaut werden, solange bei dem gewiß wenig erfreulichen Zustand der gegenwärtigen Völkerrechtsgemeinschaft jeder Staat sich selbst der nächste ist.

90 Zur vorläufigen Aufwendung von Normen des Vertragsvölkerrechts vgl. die oben genannte Stellungnahme der Foreign Affairs Division, Congressional Research Service, Library of Congress, ILM 1974, 454 ff.; ferner: *Vignes*, Provisional Application of Treaties, Interocean '73, 8 ff.

Die Durchfahrt durch nationale Gewässer vor den Küsten

Professor Dr. *Dietrich Rauschning*, Göttingen

I

Gegenstand der Einführung in die Problematik sind im Schwerpunkt die Bemühungen im Rahmen der UN-Seerechtskonferenz, die rechtliche Situation der Schiffahrt durch Gewässer vor den Küsten zu verändern oder zu erhalten. Dazu ist als Ausgangspunkt jedoch der gegenwärtige Zustand hier festzustellen.

Als nationale Gewässer seien solche begriffen, in denen vom Küstenstaat her Jurisdiktion, Hoheitsrecht, ausgeübt wird. Unterschieden wird zwischen a) Eigengewässern landwärts vom Küstenmeer, b) dem Küstenmeer und c) Teilen der Hohen See, auf denen der Küstenstaat besondere Hoheitsrechte ausübt.

Grundlage der rechtlichen Situation ist die Genfer Küstenmeerkonvention, allerdings nur für das Verhältnis der Vertragspartner untereinander. Ende 1973 waren 41 Staaten Vertragspartner, davon 4 Binnenstaaten[1]. Unter der Flagge der Vertragsstaaten fährt etwas über die Hälfte der Welthandelsschiffstonnage. Zwischen den übrigen Staaten und in deren Verhältnis zu den Konventionsstaaten gilt Völkergewohnheitsrecht, das auch zwischen den Konventionsstaaten ergänzend gilt. Im Gegensatz zu der Konvention über das Hohe Meer nimmt die Küstenmeerkonvention in ihrer Präambel nicht in Anspruch, bis dahin geltendes Völkerrecht zu kodifizieren. Es ist also für jede Regel zu prüfen, ob sie auch als Völkergewohnheitsrecht gilt.

Für die *Basislinie* des Küstenmeeres und damit für die äußere Begrenzung der Binnengewässer meinten noch die Verfasser der Harvard Draft Convention 1929[2] mit der Niedrigwasserlinie und einer Regelung für Buchten und Mündungen auszukommen. Nach der Entscheidung des IGH im *Norwegischen Fischereistreit* 1951[3] konnte die Be-

1 UN, Multilateral Treaties, ST/LEG/SER. D/6 (New York 1973), S. 395–400 und US Dept. of State Bulletin, bis Juli 1974.

2 AJIL 23 (1929), Special Supplement, 241 ff.

3 ICJ Reports 1951, 161.

rechtigung, gerade Basislinien zu ziehen, nicht mehr bestritten werden. Die International Law Commission übernahm das Konzept[4] in Art. 5 ihres Entwurfes, der in präzisierter Form als Art. 4 in die Konvention aufgenommen wurde. In seinen Grundzügen stellt diese Regel, abgestützt durch das IGH-Urteil, allgemein geltendes Völkerrecht dar.

Auf der Genfer Seerechtskonferenz konnte über die *Breite* des Küstenmeeres keine Einigung erzielt werden. Aus Art. 24 Absatz 2 über die Abschlußzone kann herausgelesen werden, daß das Küstenmeer nicht breiter als 12 sm sein darf[5]. In Art. 3 des Entwurfes von 1956 stellte die ILC ausdrücklich fest, daß erstens die internationale Praxis nicht einheitlich sei, daß zweitens das Völkerrecht aber eine Ausdehnung über 12 sm hinaus nicht zulasse[6].

Die Harvard Draft Convention 1929 sah noch in Art. 2 die Breite von 3 sm als feste Regel an, räumte aber dem Küstenstaat in Art. 20 für benachbarte Teile der Hohen See gewisse Hoheitsrechte zum Schutz seiner Interessen ein. Aber gerade der Artikel über die Breite des Küstenmeeres war es mit, über den die Kodifikationskonferenz 1930 keine Einigung erzielen konnte[7]. In der Staatenpraxis ist ein zunehmender Trend zur Ausdehnung der Küstengewässer zu verzeichnen. Nach Angaben von *Kehden*[8] beanspruchten 1972 nur noch 26 Staaten ein Küstenmeer von 3 sm, 18 Staaten 4–6 sm, 48 Staaten 7–12 sm und 10 Staaten ein Küstenmeer von mehr als 12 sm. *Oda* gibt für 1972 nur noch 20 Staaten an, die eine Küstenmeerbreite von 3 sm vertreten[9]; das Bundesverkehrsministerium ging dagegen auch 1973 noch von jenen 26 Staaten aus und nannte für die anderen Gruppierungen neue Zahlen[10]. Eine Küstenmeeresbreite von mehr als 6 sm wird erst seit den zwanziger Jahren gefordert, eine über 12 sm hinausgehende erst nach dem 2. Weltkrieg. Von Beginn der fünfziger Jahre angefangen, nehmen einige süd- und mittel-amerika-

4 ILC, Report to the General Assembly 1956, A/3159, Yearbook ILC 1956 II, 253 ff.

5 So auch *W. Rudolf*, Die Malakka-Straße, ein neues Völkerrechtsproblem, Festschrift für Berber 1973, S. 442.

6 Yearbook ILC 1956 II, 265.

7 Siehe *Colombos*, The International Law of the Sea (6. Aufl. 1967), S. 104.

8 *Max Ivers Kehden*, Die Inanspruchnahme von Meereszonen und Meeresbodenzonen durch Küstenstaaten (2. Aufl. 1971).

9 *Oda*, The International Law of the Ocean Development, Basic Documents (1972), Tabelle, S. 368 f.

10 *Renate Platzöder/Wolfgang Graf Vitzthum*, Zur Neuordnung des Meeresvölkerrechts auf der Dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen (1974), S. 57.

nische Staaten eine Breite für ein Küstenmeer von 200 sm in Anspruch, nämlich Argentinien, Brasilien, Ecuador, El Salvador, Panama und Uruguay, Chile ein solches von 50 sm. Argentinien, El Salvador und Uruguay gewähren dabei ausdrücklich außerhalb des 12 sm-Gürtels Schiffahrtsfreiheit, Brasilien nur *innocent passage*. In Afrika nehmen Guinea 130 sm seit 1964, Kamerun 28 sm seit 1962 und Gabun 25 sm seit 1970 in Anspruch[11].

Gegenüber jeder Inanspruchnahme von Küstengewässern über 12 sm hinaus hat eine große Anzahl von Staaten Protest erhoben. Namentlich Großbritannien und die USA halten an der Auffassung fest, daß das allgemeine Völkerrecht keine Ausdehnung des Küstenmeeres über 3 sm hinaus gestattet[12], und die USA haben offiziell erklärt, daß sie ein Küstenmeer von über 3 sm Breite nicht anerkennen[13].

Nach dieser Übersicht ist festzustellen, daß das geltende Völkerrecht die Breite des Küstenmeeres nicht positiv festlegt. Damit ist die Hoheit der Küstenstaaten, diese Breite zu bestimmen, jedoch nicht unbegrenzt. Zwischen den Vertragsstaaten der Küstenmeerkonvention ist aus Art. 24 Abs. 2 herzuleiten, daß das Küstenmeer die Breite von 12 sm nicht überschreiten darf. Ein Grundsatz, daß der Küstenstaat bisher internationale Gewässer – Teile der Hohen See – seiner Souveränität unterwerfen darf, findet keine Stütze im Völkerrecht. In seinen Entscheidungen im *britisch-isländischen* und *deutsch-isländischen Fischereistreit* ist der IGH jedenfalls nicht von einem solchen Grundsatz ausgegangen, wenn er es auch vermieden hat, das Gegenteil festzustellen[14]. Das Ausdehnen des Küstenmeeres auf bisherige Teile der Hohen See bedarf ohne einen solchen Rechtssatz aber der Zustimmung der anderen interessierten Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft. Staaten, die selbst ein Küstenmeer von 12 sm Breite oder mehr beanspruchen, werden sich so behandeln lassen müssen, als ob sie der Ausdehnung auf 12 sm zugestimmt hätten. Gegenüber Staaten, die selbst an der 3-sm-Regel festhalten und die allgemein oder speziell gegen eine Ausdehnung der Küstengewässer protestiert haben, kann jene Ausdehnung nicht eingewandt werden.

Dem Rechtsstatus nach stehen die *Binnengewässer* landwärts von der

11 Nach *Kebden*, a.a.O. (Anm. 8); neuere Entwicklung nicht verfolgt.
12 Siehe *Colombos* (Anm. 7), S. 94 ff.
13 Erklärung vom 25. 2. 1970, Dept. State Bulletin 1970 I 343.
14 ICJ Reports 1974, 1 ff. und 176 ff.

Basislinie (Art. 5 Abs. 2 der Konvention) wie das Landgebiet vollständig unter der nationalen Hoheitsgewalt. Das ist unbestritten[15]. Vom allgemeinen Völkerrecht her mag für die Schiffahrt lediglich ein Nothafenrecht gegeben sein, und es ist ein allgemeiner Brauch und in Handelsverträgen niedergelegt, daß die der Handelsschiffahrt geöffneten Häfen und Binnengewässer Schiffen aller Nationen offenstehen.

Nach Art. 1 der Küstenmeerkonvention steht das Küstenmeer unter der *Souveränität* des Küstenstaates, die nach der Konvention und den Regeln des Völkerrechts auszuüben ist. Die ILC sagte in ihrem Commentary zum Entwurf, daß dieses Souveränitätskonzept fast einhellig vertreten werde[16]. Von bedeutenden Völkerrechtlern ist demgegenüber die Theorie vertreten worden, es handele sich um Teile der Hohen See, über die der Küstenstaat bestimmte Hoheitsrechte habe (Servitutentheorie). Diese Auffassung haben *G. de La Pradelle*[17] und dann *Lißt/Fleischmann*[18] vertreten. *Colombos* weist darauf hin, daß eine absolute Souveränität für das Küstenmeer angesichts der völkerrechtlichen Beschränkungen nicht angenommen werden kann, lediglich eine qualifizierte[19].

Mit der Annahme selbst einer qualifizierten Souveränität wird aber die Regel begründet, daß die Hoheitsgewalt des Küstenstaates sich in jeder Hinsicht auf das Küstenmeer erstreckt, soweit nicht Völkerrechtssätze die Hoheitsgewalt beschränken.

Die Regeln der Küstenmeerkonvention über die friedliche Durchfahrt schließen auch Kriegsschiffe ein. Der Unterabschnitt A mit den Art. 14–17 gilt nach seiner Überschrift für alle Schiffe, die in den Unterabschnitten B – D in Klassen mit zusätzlichen Regeln unterteilt sind; Unterabschnitt D ist ausdrücklich mit »Regeln für Kriegsschiffe« überschrieben. Jener Unterabschnitt sollte nach der Vorlage der ILC[20] und auch des 1. Ausschusses der Genfer Seerechtskonferenz[21] einen Artikel enthalten, nach dem der Küstenstaat die friedliche Durchfahrt

15 Siehe *Colombos* (Anm. 7), S. 87 f.

16 Yearbook ILC 1956 II, 265.

17 Le droit de l'Etat sur la mer territoriale, RGDIP 1898, 264–284, 309–347.

18 Völkerrecht, so bis zur letzten (12.) Auflage 1952, S. 144.

19 *Colombos* (Anm. 7), S. 91.

20 ILC, Report to the General Assembly 1956, A/3159, Yearbook ILC 1956 II, 259.

21 UN Conference on the Law of the Sea, Official Records, Bd. III — A/CONF. 13/39 —, S. 260. Zur Auseinandersetzung siehe *Slonim*, The Right of Innocent Passage, Columbia Journal of Transnational Law 1966, 96 ff. (115 ff.).

von Kriegsschiffen von vorheriger Genehmigung oder von einer Anmeldung abhängig machen kann. Dieser Artikel wurde im Plenum jedoch nicht akzeptiert. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, daß Kriegsschiffe kein solches Durchfahrtsrecht haben, sondern es geht aus der Textfassung hervor, daß die Durchfahrtsrechte nach Art. 14 ff. nicht an solche einschränkenden Voraussetzungen gebunden sind.

Ob außerhalb der Geltung der Konvention, im Völkergewohnheitsrecht, nicht doch die Anmeldung verlangt werden kann, ist umstritten. Der IGH hat in der Begründung des Urteils im *Korfu-Kanal*-Fall ausgeführt, daß in Friedenszeiten Kriegsschiffe Meeresstraßen, die von der internationalen Schiffahrt benutzt werden, ohne Genehmigung des Küstenstaates in Ausübung des Rechts auf friedliche Durchfahrt, benutzen können[22].

Für Schiffe anderer Flaggen besteht zunächst das Recht der *friedlichen*, der harmlosen *Durchfahrt (innocent passage)*. Die Art. 14, 18 der Konvention geben dieses Durchfahrtsrecht und die Pflichten des Küstenstaates dem allgemeinen Völkerrecht entsprechend wieder. Allerdings wird zur Abgrenzung der friedlichen Durchfahrt in Art. 14 Abs. 4 der Konvention nur gesagt, die Durchfahrt gelte als friedlich, solange sie nicht Frieden, Ordnung und Sicherheit des Küstenstaates beeinträchtige, ohne näher zu definieren, was darunter zu verstehen sei. Auch bei der Verbindlichkeitserklärung des Küstenstaatsrechts für die Durchfahrt in Art. 17 wird der Kreis der Rechtsvorschriften nicht klar abgegrenzt. Art. 19, 20 über die Gerichtsbarkeit gegenüber durchfahrenden Schiffen entsprechen dem Gewohnheitsrecht.

Angesichts der gegenwärtigen Diskussion über die Vorrechte von Küstenstaaten ist zu betonen, daß jenseits der Küstengewässer die *Hohe See* liegt. Der Küstenstaat kann in dem Gebiet einzelne Hoheitsrechte haben, aber keine Souveränität mit der Vermutung der Allkompetenz. In der *Anschlußzone* bis zu 12 sm von der Basislinie kann der Küstenstaat nach Art. 24 der Konvention mit enumerierten Zielen Kontrolle ausüben. Dieser Bereich steht deutlich nicht unter der Souveränität des Küstenstaates. Rechte, die dem Küstenstaat außerhalb der Küstengewässer zustehen, sind demnach Sonderrechte; hier mag die Servitutentheorie gelten. Zur Durchsetzung des Zoll-, Verkehrs-, Gesundheits- und Polizeirechts im Hoheitsbereich oder zum unmittelbaren Schutz wollte auch Art. 20 der Harvard Draft Convention dem Kü-

22 ICJ Reports 1949, 4— siehe auch *Colombos* (Anm. 7), S. 260 f.

stenstaat in dem dem Küstengewässer benachbarten Seegebiet die Kompetenz zu den notwendigen Maßnahmen zugestehen. Damals wie 1958 wurden diese Rechte in angrenzenden Gewässern in die Konvention aufgenommen, um eine enge räumliche Begrenzung der Küstengewässer akzeptabel zu machen. Dieses Ziel wurde beide Male nicht erreicht. Dagegen wurden den Küstenstaaten Kompetenzen zugebilligt, die in die Schiffahrtsfreiheit eingreifen bzw. für solche Eingriffe einen Vorwand liefern können.

Die Inanspruchnahme anderer küstenstaatlicher Kompetenzen berührt die Schiffahrtsfreiheit nur in einzelnen Bereichen. Die Rechte über den Festlandsockel betreffen nicht das darüberliegende Meer (Art. 3 der Festlandsockel-Konvention), und nur die Anlagen und deren Sicherheitszonen (Art. 5 Abs. 2, 3) behindern die Schiffahrt. Die von Staaten in Anspruch genommenen Fischereizonen betreffen die Schiffahrt nicht. Von erheblicher Bedeutung können aber Hoheitsrechte zur Verhütung der Meeresverschmutzung werden, wie sie als erstes Kanada im Arctic Waters Pollution Prevention Act 1970[23] in Anspruch nimmt. In die Schiffahrtsfreiheit wird eingegriffen, wenn Kanada danach die Durchfahrt durch jene Teile der Hohen See von einer national vorgeschriebenen Schiffbauweise, von einer bestimmten Bemannung und u. U. von der Wetterlage abhängig macht. Dazu wird auf die Ausarbeitung von *R. Wolfrum* verwiesen.

II

1. Der 3. UN-Seerechtskonferenz liegen nach Regel 32 der Rules of Procedure[24] die Berichte des Meeresbodenausschusses an die UN-Generalversammlung und die in jenen Ausschuß eingebrachten Vorschläge[25] sowie die übrige einschlägige Dokumentation der UN-Generalversammlung zugrunde. Aus den in Caracas zusätzlich eingebrachten Vorschlägen läßt sich allein der Stand der Entwicklung nicht abschätzen. Auch in den Aussprachen wurde aus Zeitgründen zuweilen den Konferenzstaaten der Vorrang eingeräumt, die nicht in jenem Ausschuß als Mitglieder die Möglichkeit hatten, ihre Meinung schon dort

23 ILM, Bd. 9 (1970), 543 ff.; dazu der Bericht von *R. Wolfrum*.

24 A/CONF. 62/30.

25 Insbesondere Report of the Committee on the Peaceful Uses of the Sea-Bed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction, A/9021 = GAOR, 28th Sess., Suppl. 21, Bd. I–VI.

zur Geltung zu bringen. Das macht eine Übersicht über den gegenwärtigen Stand äußerst schwierig.

Zudem muß betont werden, daß das von vielen Staaten angestrebte System ein *Gesamtsystem* ist und die Lösung durch Entgegenkommen hinsichtlich einzelner Interessen zur Sicherung anderer Interessen gefunden werden soll *(package deal)*. Die Vorschläge können also nur mit Vorsicht in Einzelregelungen aufgelöst werden und haben Zusammenhang auch mit den die Schiffahrt nicht in erster Linie betreffenden Verhandlungsgegenständen, wie dem Regime des Meeresgrundes und -untergrundes.

2. Die Schiffahrtsfreiheit ist betroffen, wenn Seegebiete, die bisher Teile des Hohen Meeres waren, zu *Küstenmeer* oder gar zu Binnengewässern werden. Am weitesten gehen die Vorschläge, die einen Meeresgürtel von bis zu 200 sm von der Basislinie der küstenstaatlichen Souveränität unterwerfen wollen. Dazu gehört zunächst der Vorschlag von Malta, der die Jurisdiktion über den Meeresraum bis zu 200 sm überhaupt dem Küstenstaat zusprechen will[26]. Dieses Konzept der Neuordnung des Meeresraumes ist aber auf der Konferenz nicht weiter verfolgt worden. Die Ausdehnung der Souveränität auf einen Meeresgürtel von 200 sm ist vor allem enthalten in den Vorschlägen aus dem Meeresbodenausschuß von Ecuador, Panama und Peru, von Uruguay und von Brasilien[27]. Der Vorschlag von Uruguay sieht aber ausdrücklich vor, daß im Seegebiet bis zu 12 sm das Recht auf friedliche Durchfahrt gegeben ist; in der Zone darüber hinaus besteht ein Recht auf freie Durchfahrt im Rahmen von Regeln, die der Küstenstaat für Sicherheit, Verkehr, Umweltschutz und Meeresnutzung erläßt. Dem würden sich die anderen Vertreter dieses Vorschlages nicht widersetzen, und in der Zusammenfassung nach der Diskussion dieses Gegenstandes als *main trends* ist eine entsprechende Regel XL aufgenommen worden[28]. Auf der Konferenz selbst ist das Konzept eines einheitlichen Küstenmeeres von 200 sm Breite dazu noch von Guayana, Madagaskar, Kamerun, Obervolta, für 130 sm von Guinea vertreten worden[29]. Dem steht entgegen die wohl überwiegende Mehrheit der Staaten, die eine Breite des Küstenmeeres von maximal 12 sm vorschlagen. Das ent-

26 A/AC. 138/SC. II/L. 28.
27 A/AC. 138 II/L. 27, 24, 25.
28 C. 2, Informal Working Paper No. 1 Rev. 1.
29 A/CONF. 62/C. 2, 3, 4, 6.

spricht dem Vorschlag der USA, der Sowjetunion und Bulgariens[30]. Auf der Konferenz sind die Vorschläge von Großbritannien, von Bulgarien und anderen Ostblockländern und der einer Staatengruppe von Österreich bis Sambia mit dem gleichen Konzept hinzugekommen[31]. Eine Reihe von Staaten ist allerdings nur bereit, der Festlegung des Küstenmeeres auf 12 sm zuzustimmen, wenn den Küstenstaaten in den angrenzenden Gewässern bis maximal zur 200-sm-Linie besondere Rechte hinsichtlich der Meeresnutzung zugestanden werden. Diese Konzeption steht in einem afrikanischen Vorschlag im Meeresbodenausschuß[32] und ist in der Debatte von vielen Staaten der Südhalbkugel, vor allem von Pakistan, Bangladesch, Kolumbien und Venezuela vertreten worden[33]. Eine solche Wirtschaftszone würde im Rahmen einer befriedigenden Gesamtlösung wohl auch von einer Reihe weiterer Staaten zugestanden werden, z. B. von den USA[34]; es käme dafür aber auch auf die rechtliche Ausgestaltung der Wirtschaftszone an, u. a. auf die Sicherung der Schiffahrtsfreiheit und darauf, daß die Küstenstaaten dann, wenn sie ihre Zone nicht selbst voll nutzen können, den Angehörigen anderer Staaten dazu Zugang gewähren[35].

3. Für Küstengewässer besteht das Recht auf *friedliche Durchfahrt.* Dieses Institut hat seine Konturen aber entwickelt, als die Küstenmeerbreite generell 3 sm betrug. Mit der Ausweitung auf 12 sm oder mehr gewinnt dieses Recht an Bedeutung, und der Inhalt sollte geändert, jedenfalls aber präzisiert werden. Das betrifft einmal die Wasserstraßen, die eine geringere Breite als die Küstenmeeresbreite der Anlieger haben - darüber ist gesondert zu handeln[36]; die USA dürften ihre konsequente Nichtanerkennung jeder Erweiterung der Küstengewässer über 3 sm hinaus[37] nicht aufgeben, wenn ihre Schiffe wesentliche Seeverbindungen, nach Ausweitung der Küstengewässer, nur unter dem Regime der friedlichen Durchfahrt unter Überwachung des Küstenstaates befahren dürfen.

Für die inhaltliche Ausgestaltung der friedlichen Durchfahrt liegen fünf Vorschläge vor, nämlich von Zypern und anderen, von Großbri-

30 A/AC. 138/SC. II/L. 4, L. 7 Add. 1, L. 51.
31 A/CONF. 26/C. 2/L. 3, L. 26, L. 33.
32 A/AC. 138/SC. II/L. 40. Zur Wirtschaftszone siehe den Beitrag von *Jaenicke.*
33 A/CONF. 62/C. 2/SR. 4, 5, 6.
34 A/CONF. 62/SR. 38.
35 Als akzeptables Modell siehe den Vorschlag der USA, A/CONF 62/C. 2/L. 47.
36 Siehe den Beitrag von *Rojahn.*
37 A/CONF. 62/SR. 38.

tannien, von Oman, von Fidschi und von Bulgarien und anderen Ostblockstaaten[38]. Sie enthalten Listen von Verhaltensweisen, die mit der friedlichen Durchfahrt nicht vereinbar sind, sowie von Materien, in denen der Küstenstaat die friedliche Durchfahrt normieren darf. Die Aufzählung der schädlichen Handlungen von Zypern u. a. (Art. 7) und von Fidschi (Art. 3) sagt positiv, daß jene Handlungen erlaubt sind, ohne festzustellen, daß die Aufzählung abschließend ist. Nach den Vorschlägen von Großbritannien (Art. 6), Oman (Art. 3) und Bulgarien (Art. 16) ist die Durchfahrt als friedlich anzusehen, solange jene Handlungen nicht begangen werden. Hinsichtlich der normierbaren Gegenstände werden die Materien *inter alia* aufgezählt, in den Vorschlägen Großbritanniens (Art. 18), Omans (Art. 6), Fidschis (Art. 5), Bulgariens (Art. 20) und im Vorschlag Zyperns (Art. 6) abschließend.

Die Listen der einzelnen Vorschläge entsprechen sich weitgehend. Die Durchfahrt ist nicht friedlich, wenn das Friedensgebot der UN-Charta nicht eingehalten wird oder bei folgenden Handlungen:

a) Gebrauch von oder Üben mit Waffen,
b) Starten und Landen von Flugzeugen,
c) Absetzen oder Aufnehmen militärischen Gerätes,
d) Ein- oder Ausschiffen von Personen oder Ladung entgegen den Bestimmungen des Küstenstaates,
e) Störung des Nachrichtensystems,
f) Beeinträchtigung anderer Einrichtungen des Küstenstaates.

Zu dieser Liste des britischen Vorschlages, über die der Ostblockvorschlag nicht hinausgeht, fügen die drei anderen Vorschläge hinzu

i) Akte der Spionage,
ii) Akte der Propaganda, die die Sicherheit des Küstenstaates beeinträchtigen,
iii) jegliche Forschung, außerdem

Fidschi den undeutlichen Tatbestand: Aktivitäten, die mit der Durchfahrt nicht in Zusammenhang stehen.

Die der Normierung unterliegenden Gegenstände sollen folgende sein:

a) Verkehrssicherheit,
b) Gebrauch und Schutz von Einrichtungen zur Navigationshilfe,
c) Schutz der Einrichtungen zur Meeresnutzung,

38 A/AC. 138/SC. II/L. 18 und A/CONF. 62/C. 2/L. 3, 16, 19, 26.

d) Schutz von unterseeischen Leitungen,
e) Schutz der Umwelt des Küstenstaates,
f) Erforschung der Meeresumwelt,
g) Verhinderung der Verletzung von Zoll-, Finanz-, Einwanderungs- und Gesundheitsrecht des Küstenstaates.

Dazu kommt eine Regelungsgewalt zur Verhinderung unberechtigten Fischfanges. Die Vorschläge Großbritanniens (Art. 18 Abs. 2), von Fidschi (Art. 5 Abs. 2) und der Ostblockstaaten (Art. 20 Abs. 2) betonen, daß derartige Rechtsnormen nicht betreffen dürfen die Konstruktion, die Bemannung oder die Ausrüstung fremder Schiffe – jedenfalls nicht außerhalb internationaler Konventionsregeln – oder daß nicht solche Anforderungen gestellt werden dürfen, die eine friedliche Durchfahrt praktisch ausschließen.

Die Annahme dieser Regeln würde eine Präzisierung des Rechts auf friedliche Durchfahrt bedeuten und die Mißbrauchsmöglichkeiten für die Küstenstaaten durch ungerechtfertigte ausdehnende Auslegung der Generalklausel in Art. 14 Abs. 4 der Küstenmeerkonvention einschränken.

In der Regelungsbefugnis für die Verkehrssicherheit mag auch die Kompetenz zur Festlegung von Schiffahrtswegen und zur Trennung des Verkehrs enthalten sein; das wird in einigen Vorschlägen ausgesprochen, mag aber die Schiffahrtsfreiheit beeinträchtigen.

Die Vorschläge – bis auf die britischen und die Ostblockvorschläge – enthalten zudem Ermächtigungen zu einer besonderen Regelung gegenüber *Schiffen mit spezieller Charakteristik*. Für Nuklearschiffe wollen Zypern u. a. (Art. 14, 15) und Oman (Art. 18) den Küstenstaat ermächtigen, die Durchfahrt von einer Anmeldung oder auch von einer Genehmigung abhängig zu machen, Fidschi sieht nur die Anmeldung vor (Art. 6 Abs. 2). Die Anmeldung soll auch verlangt werden können für Tanker, womit auch andere Schiffe mit explosiver oder verseuchender Ladung inbegriffen werden. Solche Schiffe sollen auf bestimmte Schiffahrtswege geleitet werden können. Der Vorschlag von Zypern u. a. sieht zudem vor, daß für derartige Schiffe die Durchfahrt von einer entsprechenden Haftung und Deckung abhängig gemacht werden kann.

Wenn Sonderermächtigungen an die Küstenstaaten für die Regelung der Durchfahrt solcher Schiffe in eine Konvention aufgenommen werden, dann ist damit klargestellt, daß auch für sie ein Durchfahrtsrecht

besteht. Damit die Küstenstaaten für derartige Schiffe jedoch nicht Bedingungen setzen können, die eine friedliche Durchfahrt praktisch ausschließen, dürften die besonderen Erfordernisse nicht national von den Küstenstaaten gesetzt werden, sondern es müßte ausreichen, wenn die Schiffe in Sicherheitsanforderungen sowie bei der Vorsorge für Haftung und Deckung multilateralen Konventionen über jene Materien genügen.

Gegen die Einführung von Sonderregeln für Schiffe mit besonderer Charakteristik spricht jedoch einerseits, daß sie nicht überall praktikabel sein dürften. Alle Staaten, die eine Anmeldung verlangten, müßten auch dauernd besetzte Funkstationen bezeichnen, bei denen die Schiffe ihre Anmeldungen vollziehen können. Zum anderen ist zu erwarten, daß für Kriegsschiffe, auch wenn sie nuklear angetrieben werden, die Durchfahrt in der Konvention nicht von einer Anmeldung oder gar von einer Genehmigung des Küstenstaates abhängig gemacht werden wird; beschließt die große Mehrheit solche Regeln doch, so würden die Großmächte einer solchen Konvention fernbleiben. Deshalb dürften solche Sonderregeln nicht für alle Schiffe gelten – aber ist es sinnvoll, die Sonderbedingungen nur Handelsschiffen aufzuerlegen?

Eine Differenzierungsmöglichkeit ergäbe sich, wenn man die Flaggenstaaten unbeschränkt nach Grundsätzen der Gefährdungshaftung für ihre Kriegsschiffe haften ließe. Für Handelsschiffe mit einem außerordentlichen Gefährdungspotential könnte man dann die Durchfahrt von einem Sicherheitszeugnis des Flaggenstaates und einer Haftung und Deckung in international festzusetzender Höhe abhängig machen.

4. Die Wünsche der *Archipel-Staaten* und einer Reihe von Staaten, die über Inselgruppen verfügen, ihnen besondere nationale Gewässer zuzuerkennen, hätten zur Folge, daß bisher der Hohen See gehörendes Seegebiet einem nationalen Regime unterworfen würde. Das Problem hat schon die Haager Kodifikationskonferenz 1930 wie auch die Genfer Seerechtskonferenz 1958 beschäftigt. Die ILC hatte auf das Problem hingewiesen, es aber nicht lösen können[39]. Die Philippinen hatten im ersten Ausschuß der Konferenz von 1958 als das Archipel-Prinzip vorgeschlagen, daß

»Inseln vor der Küste, die einander nahe genug sind, um ein geschlossenes Ganzes zu bilden und historisch als Einheit betrachtet

39 Yearbook ILC 1956 II, 270.

würden, von Basislinien entlang der Küsten der äußersten Inseln umschlossen werden können. Die Gewässer innerhalb der Basislinien sollen Binnengewässer sein«[40].

Dieser Vorschlag wurde als aussichtslos zurückgezogen, desgleichen ein kürzerer Jugoslawiens[41]. In der Diskussion hatten *Fitzmaurice* und *Bartoš* das Problem als zu folgenschwer und schwierig bezeichnet, als daß darüber schnell entschieden werden könnte[42].

Auf dieser Seerechtskonferenz traten Fidschi, Indonesien, Mauritius und die Philippinen als die Archipel-Staaten auf. Eine Reihe anderer interessierter Staaten hielt sich zurück, um das Ausmaß einer Regelung nicht so groß erscheinen zu lassen. Nachdem sie die Archipel-Prinzipien im Sea-Bed Committee 1973 eingebracht hatten[43], legte Großbritannien einen restriktiveren Vorschlag für die Rechte und Pflichten von Archipel-Staaten vor[44]. Das Konzept der Archipel-Staaten selbst wurde abgewandelt und erhielt seine letzte Form im Vorschlag vom 9. August 1974[45]. Zur Diskussion steht auch noch der Vorschlag mehrerer Staaten für das Plenum der Caracas-Konferenz, A/CONF. 62/L. 4.

Die Aussprache auf der Konferenz ergab folgende Problempunkte:

a) Es wird einerseits die Meinung vertreten, daß nur (mittozeanische) Archipel-Staaten in den Genuß der Regelung kommen; dagegen sprechen sich u. a. Ecuador, wegen der Galapagos-Inseln, Indien, aber auch Frankreich, Portugal und Honduras dafür aus, daß auch Küstenstaaten mit entsprechenden Inselgruppen die gleichen Rechte in Anspruch nehmen können.

b) Vor allem Großbritannien, unterstützt von Japan, schlägt vor, daß die Basislinien der Länge nach begrenzt werden (max. 48 sm) und daß die von ihnen eingeschlossene See nicht mehr als das Fünffache des Landgebietes ausmachen darf.

c) Großbritannien schlägt gleichfalls vor, daß Staaten, die die Rechte als Archipel-Staaten in Anspruch nehmen wollen, das unter Darlegung der Voraussetzungen mit abgrenzenden Angaben notifizieren müssen (Verfahren).

40 A/CONF. 12/C. 1/L. 98.
41 A/CONF. 12/C. 1/L. 53.
42 A/CONF. 12/C. 1/SR. 52 = Official Records, A/CONF. 13/39, S. 162.
43 A/AC. 138/SC. II/L. 15.
44 A/AC. 138/SC. L. 44.
45 Zunächst A/AC. 138 II/L. 48, jetzt neue Fassung A/CONF. 62/C. 2/L. 49.

d) Einigkeit besteht darin, daß die von den Basislinien umschlossenen Gewässer nicht Eigengewässer werden sollen. Sie werden als »archipelagische Gewässer« bezeichnet. Den Archipel-Staaten soll über sie Souveränität zustehen, die dem eingrenzenden Vorschlag Großbritanniens zufolge nur »nach den Regeln dieser Konvention und anderen Regeln des Völkerrechts« ausgeübt werden soll.

e) Die archipelagischen Gewässer sind nicht Küstengewässer. Zunächst wollten die Archipel-Staaten die Schiffahrt nur zulassen nach ihrem Recht, inzwischen räumen sie die friedliche Durchfahrt ein. Für die Schiffahrt durch Archipele wird demgegenüber die freie Durchfahrt verlangt, wie das für Meeresstraßen gefordert wird. Die Sowjetunion hat ausdrücklich ihre Zustimmung davon abhängig gemacht, daß dazu auch das Überflugrecht auf den Meeresstraßen erhalten bleibt.

f) Den Archipel-Staaten soll eine Regelungsgewalt zustehen für aufzuzählende Materien in diesem Bereich. Die Listen müßten denen im Rahmen der Küstenmeerregelung gleichen.

g) Die Anerkennung von archipelagischen Gewässern würde historische Schiffahrtsverbindungen unterbrechen (und auch andere Meeresnutzungen). Die Konventionsbestimmungen müssen diese Rechte angemessen berücksichtigen.

h) Soweit die Archipel-Regelung Ansprüche der Archipel-Staaten nicht deckt, wird versucht, entsprechende Rechte als historisch zu begründen[46]. Wenn das neue Seerecht zu einer Küstenmeerbreite von 12 sm und zu einer Wirtschaftszone von 200 sm führt, dann ist angesichts des sich in der Diskussion herausschälenden Status der betroffenen Gewässer der praktische Streit wesentlich vermindert. Das gesamte Seegebiet zwischen den Inseln fällt sicher in den Bereich der Wirtschaftszone. Auch die Außengrenzen der Wirtschaftszone dürften angesichts des Abstandes von 200 sm nicht wesentlich von der Art der Basislinien beeinflußt sein. Das Regime der archipelagischen Gewässer ist weitgehend dem der Küstengewässer angenähert. Soweit die Inseln weniger als 24 sm voneinander entfernt sind, stellt sich das Meeresstraßenproblem wie beim Küstengewässer. Ein Interesse, die freie Schiffahrt dem Regime der *innocent passage* auch außerhalb der 12-sm-Gürtel um die Inseln zu unterstellen, dürfte schwer zu begründen sein.

Das Konzept der archipelagischen Gewässer bietet dem Archipel-Staat die Möglichkeit, die Schiffahrt zu beeinträchtigen. Seine Annah-

46 Philippinen: A/CONF. 62/C. 2/L. 24.

me erscheint angesichts der übrigen Entwicklungen für die praktischen Interessen der Archipel-Staaten nicht erforderlich. Es wird wohl vorwiegend aus emotionalen Gründen – zur ideellen Integration des Archipel-Staates – verfochten.

5. Die Schiffahrtsfreiheit kann weiterhin beeinträchtigt sein durch Hoheitsrechte der Küstenstaaten in besonderen angrenzenden Zonen.

a) Art. 24 der Genfer Küstenmeerkonvention über die Anschlußzone ist in Caracas unter dem 28. Juli 1974 von den Ostblockstaaten unverändert wieder eingebracht worden[47]. Mit dieser Regelung sollen Staaten, die auch bei einer Einigung auf ein Küstenmeer von max. 12 sm diesen Gürtel nicht in Anspruch nehmen, die Zuständigkeit für die Anschlußzone behalten.

b) Die in der Diskussion befindlichen Regelungen über den Festlandsockel sehen wie in Art. 3 der Genfer Festlandsockel-Konvention vor, daß die Rechte des Küstenstaates am Festlandsockel den Status des darüberliegenden Wassers und des Luftraumes nicht berühren[48].

c) Die Vorschläge zur Entwicklung von Wirtschaftszonen vor den Küstengewässern sehen vor, daß Schiffahrt und Flugverkehr in jener Zone frei sind bzw. daß der Küstenstaat sie nicht behindern darf. Allerdings wird den Küstenstaaten das Recht zugestanden, Sicherheitszonen für Einrichtungen zur Nutzung des Meeres zu errichten[49].

d) Erhebliche Gefahren drohen der Schiffahrtsfreiheit, wenn in einer Küstenzone dem Küstenstaat besondere Kompetenzen zur Rechtsetzung über die *Verhütung der Meeresverschmutzung* von Schiffen aus und zur Kontrolle darüber eingeräumt werden. Einen solchen Zonenvorschlag haben Kanada und neun andere Staaten vorgelegt[50]. Danach soll in der Wirtschaftszone der Küstenstaat nationale Rechtsnormen zur Verhütung der Meeresverschmutzung setzen können, die über die Anforderungen in internationalen Konventionen hinausgehen, wenn der Küstenstaat das für erforderlich hält. Der Küstenstaat soll auch das Recht haben, in der Wirtschaftszone die Beachtung jener Vorschriften durchzusetzen.

Eine Reihe von Staaten, besonders klar die USA, haben erklärt, daß

47 A/CONF. 62/C. 2/L. 27.

48 C. 2/Informal Working Paper No. 3/Rev. 1, item 5,5 Provision XIX, siehe dazu die Beiträge von *Rüster, Lagoni, Dicke.*

49 C. 2/Informal Working Paper No. 4, item 6.1 und 6.3; siehe auch den Beitrag von *Jaenicke.*

50 A/CONF. 62/C. 3/L. 6.

sie eine küstenstaatliche Kontrolle über Meeresverschmutzung von Schiffen her in der Wirtschaftszone nicht akzeptieren werden[51]. Die Bundesrepublik Deutschland hat statt jener regionalen eine »funktionale Lösung« vorgeschlagen[52]. Danach stellen die Flaggenstaaten sicher, daß ihre Schiffe aufzustellende Anforderungen hinsichtlich der Umweltsicherheit erfüllen. Sie stellen ihren Schiffen ein von allen anderen Staaten zu akzeptierendes Zertifikat darüber aus. Wenn eine Meeresverschmutzung eintritt, die nicht eingetreten wäre, wenn ein solches Schiff den Anforderungen entsprochen hätte, dann haftet der Flaggenstaat, der das unzutreffende Zertifikat ausgestellt hat, für den Schaden gegenüber dem Küstenstaat. Die Küstenstaaten können Schiffen ohne ein solches Zertifikat die Einfahrt in ihre Küsten- und Binnengewässer verweigern. Wenn eine gefährliche Meeresverschmutzung in der Nähe von Küstengewässern auftritt und Anhaltspunkte für die Verursachung durch ein Schiff vorliegen, dann kann der Küstenstaat das Schiff inspizieren, und der Flaggenstaat ist auf Ersuchen des Küstenstaates zu Sanktionen verpflichtet. Hierdurch soll das Interesse des Küstenstaates wirksam geschützt werden, ohne daß die Schiffahrtsfreiheit einer Gefährdung durch unterschiedliche Anforderungen von seiten der Küstenstaaten ausgesetzt wird.

III

Die Vorschläge über die Ausdehnung der Küstengewässer, über die Veränderung der Bestimmungen für die friedliche Durchfahrt, über die archipelagischen Gewässer und über die Sonderrechte der Küstenstaaten in näheren Meereszonen gehören zu einem angestrebten Gesamtsystem. Die Konferenzstaaten können eine neue Seerechtsordnung nur mit Lösungen, die die Interessen aller Staaten berücksichtigen, und im Wege wechselseitigen Entgegenkommens erreichen. Andererseits können die Küstenstaaten nach geltendem Völkerrecht nicht ihren Hoheitsbereich einseitig ausdehnen.

Es ist nicht auszuschließen, daß mangels hinreichender Ratifikation eine neue Seerechtskonvention nicht in Kraft tritt oder daß eine Reihe von Küstenstaaten dadurch, daß sie die Konvention nicht unterzeichnen, von ihr nicht gebunden werden. Wenn nun in der Hoffnung, daß

51 A/CONF. 62/SR. 38, S. 8.
52 A/CONF. 62/C. 3/L. 7.

Staaten mit anderen Interessen der Gesamtregelung zustimmen, die Schiffahrtsnationen Formulierungen akzeptieren, die die Schiffahrtsfreiheit einschränken, dann kann damit auch eine Rechtsentwicklung zur Einschränkung der Schiffahrtsfreiheit nach Gewohnheitsrecht unterstützt werden. Gegenüber dieser Gefahr sollten sich die Schiffahrtsnationen wenigstens dadurch sichern, daß klargestellt wird, daß eine solche Konvention gerade eine vertragliche Veränderung des Seerechts und nicht eine Kodifikation einer eiligen Entwicklung des Gewohnheitsrechts darstellt.

Die Durchfahrt durch die interozeanischen Kanäle

Dr. *Eckart Wehser*, Kiel

Die Frage der Durchfahrt durch interozeanische Kanäle war zunächst um die Jahrhundertwende, als die drei bedeutenden Kanäle – der Suez-Kanal, der Panama-Kanal und der Kieler Kanal – in geringem Zeitabstand nacheinander eröffnet wurden, und sodann in der Zwischenkriegszeit unter dem Gesichtspunkt der »Internationalisierung der Wasserstraßen« ein vieldiskutiertes Problem. So bekannte Arbeiten wie *Laun*s »Die Internationalisierung von Meerengen und Kanälen«, *Triepel*s »Internationale Wasserläufe« sowie *Rheinstrom*s »Völkerrechtliche Stellung der internationalen Kanäle« entstammen jener Zeit. Nach dem Zweiten Weltkrieg entzündete sich die Diskussion noch einmal im Zusammenhang mit der Verstaatlichung des Suez-Kanals im Jahre 1956, ist aber seitdem praktisch zum Erliegen gekommen. Die Gründe dafür liegen auf der Hand. Es fehlt an spektakulären Ereignissen, die zu einer erneuten Durchdringung des Themas Anlaß geben könnten. Immerhin erscheint die nach Pressemeldungen unmittelbar bevorstehende Wiedereröffnung des Suez-Kanals sowie die Tatsache, daß Panama seit einigen Jahren immer ungeduldiger auf eine Neuregelung der Verhältnisse am Panama-Kanal drängt, als ausreichende Anknüpfungspunkte für eine erneute Erörterung des Transitrechts durch die interozeanischen Kanäle.

Im folgenden sollen zunächst ein kurzer Überblick über die allgemeinen mit der Durchfahrt durch interozeanische Kanäle verbundenen Probleme gegeben (I) und im Anschluß daran die einzelnen für die Kanäle geltenden Regelungen erörtert werden (II). Dabei soll sich die Darstellung im wesentlichen auf den »Normalfall«, die Durchfahrt von Handelsschiffen in Friedenszeiten beschränken, während das Passagerecht von Kriegsschiffen im Frieden wie im Kriege weitgehend vernachlässigt wird[1].

1 Vgl. dazu etwa *Baxter*, BYIL 1954, 187-216.

Der Schwerpunkt der Erörterung wird auf der Untersuchung der Rechte dritter Staaten liegen, derjenigen Staaten also, die nicht Vertragspartner der für die einzelnen Kanäle geltenden Regelungen sind. Die Rechte von Drittstaaten sind zwar in der Literatur bereits verschiedentlich ausführlich erörtert worden, insbesondere von *Mensbrugghe*[2], *Baxter*[3] und *Obieta*[4]. Dennoch erscheint eine erneute Diskussion dieser Frage angesichts der neueren Arbeiten der International Law Commission (ILC) über das Vertragsrecht bzw. die Staatennachfolge in Verträge berechtigt.

Nur soweit erforderlich, wird dagegen die lange und wechselvolle Geschichte der Kanäle, insbesondere aber des Suez-Kanals, im Schnittpunkt der unterschiedlichsten politischen, wirtschaftlichen und strategischen Interessen behandelt. Insoweit muß auf das reichlich vorhandene Schrifttum verwiesen werden.

I. Bei den interozeanischen Kanälen treffen die unterschiedlich gelagerten Interessen der Benutzer auf der einen und diejenigen der Uferstaaten auf der anderen Seite zusammen[5]. Für die Benutzer ist die billige, von politischen oder sogar militärischen Auseinandersetzungen möglichst unberührte Passage wichtig. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Kanal, wie der Suez-Kanal, als »Rohstoff-Rollbahn« dient und bei seiner Sperrung große Umwege in Kauf genommen werden müssen[6]. Insofern als ein Uferstaat selbst zu den großen Schiffahrtsnationen gehört, können dessen Interessen mit denen der übrigen Benutzer identisch sein, wie dies tatsächlich während der britischen Herrschaft am Suez-Kanal der Fall war. Im übrigen sind aber für den Uferstaat die uneingeschränkte Ausübung seiner Souveränität sowie seine Sicherheitsinteressen vorrangig.

Die Tatsache, daß bei den großen meeresverbindenden Kanälen die Interessen des Welthandels auf der einen und die Souveränitätsinteressen der Uferstaaten auf der anderen Seite zusammentreffen, hat, ähnlich wie im internationalen Flußrecht, maßgeblichen Einfluß auf die völkerrechtliche Doktrin ausgeübt. So entwickelte sich zu Beginn dieses Jahrhunderts im Zusammenhang mit der Errichtung der großen Kanä-

2 Les garanties de la liberté de navigation dans le Canal de Suez (1964).
3 The Law of International Waterways (1964).
4 The International Status of the Suez Canal (2. Aufl. 1970).
5 Vgl. ausführlich *Baxter* (Anm. 3), S. 21 ff.
6 Vgl. auch: The Economic Effects of the Closure of the Suez Canal, UN Doc. TD/B/C.4/104/Rev. 1.

le eine Fülle von Theorien, die zumeist in Analogie zu den Regeln für schon bestehende Verkehrswege, wie Flüsse oder sogar Landstraßen und Eisenbahnen, Regeln auch für die Benutzung der Kanäle abzuleiten suchten[7]. Einige verliehen - meist mit einem Seitenblick auf den Suez-Kanal - den interozeanischen Kanälen unter Berufung auf deren Bedeutung für den Handel oder unter Hinweis auf das für die Errichtung und Unterhaltung eingesetzte Kapital den Titel eines »internationalen« (im Gegensatz zu dem eines »nationalen«) Kanals und leiteten daraus die Schiffahrtsfreiheit für alle Nationen, aber auch die Beschränkung der Gebietshoheit des Uferstaates ab. Der Schluß von den wirtschaftlichen und verkehrsmäßigen Interessen der großen Schiffahrtsnationen auf ein völkerrechtlich gewährleistetes Passagerecht durch die Kanäle klingt heute noch bei *Dahm*[8] an, wenn er ausführt:

> »Die Bedeutung beider Schiffahrtswege ist seit der Zeit ihrer Öffnung ständig gewachsen. So sind etwa 14% der Weltschiffahrtstonnage auf den Suezkanal angewiesen. Die Sperrung dieser Kanäle würde dem Welthandel schweren Schaden zufügen und die Rohstoffversorgung Europas erschüttern. Zu so schwerwiegenden Eingriffen in die gesamte Weltwirtschaft sind weder die Parteien solcher Verträge, noch die Staaten berechtigt, zu deren Gebiet diese Straßen gehören.«

Unter den verschiedenen Konstruktionen eines allgemeinen Durchfahrtsrechts erlangte die »Meerengentheorie« besonders weitreichende Zustimmung. Sie stellte darauf ab, daß die interozeanischen Kanäle, ebenso wie Meerengen, die Verbindung zwischen zwei Teilen der offenen See herstellen und damit die gleichen geographischen Kriterien aufweisen. Dies sollte die Anwendung des für die Engen damals noch nicht umstrittenen Grundsatzes der Meeresfreiheit auch für die großen Kanäle rechtfertigen.

Die geschilderten Versuche, ein allgemeines Durchfahrtsrecht durch die interozeanischen Kanäle zu begründen, halten einer völkerrechtlichen Überprüfung nicht stand. Zunächst bedarf es keiner längeren Er-

7 Vgl. ausführlich *Rheinstrom*, Die völkerrechtliche Stellung der internationalen Kanäle (1937); ferner *Obieta* (Anm. 4), S. 25.

8 Völkerrecht, Bd. 1 (1958), S. 697.

örterung, daß bedeutende Kapital- oder Wirtschaftsinteressen nicht schon automatisch die dazu passenden völkerrechtlichen Regeln nach sich ziehen. Sie sind nicht mit dem positiven Völkerrecht gleichzusetzen, sondern stellen Naturrecht dar[9]. Die Meerengentheorie dagegen vernachlässigt die Tatsache, daß Kanäle nicht, wie die Engen, natürlich entstanden, sondern künstlich errichtet worden sind und in ihrer gesamten Länge auf dem Territorium eines bestimmten Staates liegen. Um daher eine Beschränkung der Gebietshoheit im Interesse eines Durchfahrtsrechts der Staatengemeinschaft annehmen zu können, bedarf es einer über den Hinweis auf die Parallelität der geographischen Kriterien hinausgehenden Begründung.

Ein allgemeiner, vom Ermessen des Uferstaates unabhängiger Anspruch auf freie Durchfahrt (zu gleichen Bedingungen) kann sich daher nur aus einem *besonderen, mit Zustimmung des Territorialherrn zustande gekommenen vertraglichen Regime* ergeben, das die Schiffahrtsfreiheit auf eine völkerrechtliche Grundlage stellt und einen nationalen Kanal zu einem *internationalen* Kanal macht[10]. Es gibt also keine allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätze für die Durchfahrt durch Kanäle, sondern nur partielles Völkerrecht; jeder *internationale Kanal unterliegt einem eigenen und besonderen Regime*. Dieser Grundsatz wird im Urteil des Ständigen Internationalen Gerichtshofs im *Wimbledon*-Fall[11] im Zusammenhang mit der Rechtsstellung des Kieler Kanals wie folgt zum Ausdruck gebracht:

> »Es ergibt sich. . . daß der Kanal aufgehört hat, ein binnenländischer, nationaler Schiffahrtsweg zu sein, dessen Benutzung durch Schiffe anderer Mächte als des Uferstaates dessen Ermessen

9 *C. Schmitt* wies einmal auf die »geradezu wunderbare Harmonie« zwischen den »politischen und wirtschaftlichen Interessen des britischen Weltreichs und den anerkannten Regeln des Völkerrechts« im 19. Jh. hin, vgl. Völkerrechtliche Großraumordnung (4. Aufl. 1941), S. 29.

10 *Berber*, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1 (1960), S. 313; *Brüel*, ArchVR 1958/59, 26; *Böhmert*, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 2 (2. (Aufl. 1961), S. 189; *Dahm* (Anm. 8), S. 698; *O'Connell*, International Law, Bd. 1 (2. Aufl. 1970), S. 580; *Obieta* (Anm. 4), S. 24 f.

11 PCIJ, Ser. A, No. 1 (1923), 22; zit. nach der deutschen Übersetzung des Instituts für Internationales Recht (EStIGH), Bd. 1, 110; vgl. ferner OGHZ 4, 198. – Die Ausführungen des StIGH sind nicht konsequent. Auf S. 28 des Urteils ist mißverständlicherweise davon die Rede, daß die Fälle des Suez- und des Panama-Kanals »nur ein Beispiel für die allgemeine Auffassung« sind, »wonach ein künstlicher Wasserweg, der zwei freie Meere verbindet, wenn er für die Dauer der Benutzung durch die ganze Welt gewidmet ist, den natürlichen Meerengen gleichgestellt ist«, vgl. EStIGH, Bd. 1, 116.

unterliegt, und daß er eine internationale Wasserstraße geworden ist, die dazu dienen soll, im Interesse aller Staaten der Welt unter der Garantie eines Vertrages (von Versailles, erg. durch den Verf.) den Zugang zur Ostsee zu erleichtern.«

Der Begriff des internationalen Kanals darf nicht gleichgesetzt werden mit demjenigen einer *internationalisierten* Wasserstraße[12].

Eine derartige Internationalisierung bedeutet nach dem heutigen, fast einhelligen Sprachgebrauch die Unterstellung einer Wasserstraße unter *internationale Verwaltung, z. B. durch eine Flußkommission.*

II. Die vertraglichen Regelungen der Durchfahrt durch die interozeanischen Kanäle

1. Der *Suez-Kanal* wurde 1869 eingeweiht. Seit dem arabisch-israelischen Konflikt 1967 gesperrt, soll er Anfang Juni 1975 der internationalen Schiffahrt wieder eröffnet werden. Damit stellt sich die Frage, auf welcher Grundlage sich die Durchfahrt der Schiffe in Zukunft abwickeln wird.

Heute noch stützt eine Reihe von Autoren[13] das Transitrecht auf die dem Erbauer des Kanals de Lesseps bzw. der Suez-Kanal-Gesellschaft zwischen 1854 und 1866 erteilten verschiedenen Konzessionen bzw. auf die nachfolgende Praxis. Art. 14 der Konzession von 1856 sah vor, daß der Kanal für immer allen Handelsschiffen ohne Diskriminierung offenstehen sollte. Die Schwäche dieser Lösung besteht jedoch darin, daß die Konzessionen lediglich auf innerstaatlichem ägyptischem Recht beruhen und niemals international garantiert wurden.

Eine internationale, auf völkerrechtlicher Basis beruhende Regelung erfuhr die Schiffahrtsfreiheit erst durch die Konvention von Konstantinopel vom 29. Oktober 1888. Großbritannien, seit der Okkupation Ägyptens im Jahre 1882 *de facto*-Uferstaat, gab allerdings erst 1904 in einem Abkommen mit Frankreich seine Zustimmung.

Nach Art. 1 der ursprünglich von neun Staaten[14] unterzeichneten Konvention wird der Suez-Kanal

12 Die Terminologie ist nicht einheitlich, vgl. etwa *O'Connell* (Anm. 10), S. 580.

13 *O'Connell*, S. 583 f.; vgl. auch *Baxter* (Anm. 3), S. 169 Anm. 101; Text der Konventionen bei *Rauschning*, Der Streit um den Suez-Kanal (1956) Teil II, S. 2 ff.

14 Großbritannien, Frankreich, Österreich-Ungarn, Italien, Spanien, Rußland, Türkei, Niederlande, Deutschland; beigetreten sind Dänemark, Griechenland, Portugal, Schweden, Norwegen, Japan und China, vgl. *Monath*, Die Rechtslage am Suez-Kanal (1937), S. 44.

»stets, in Kriegszeiten wie in Friedenszeiten, jedem Handels- oder Kriegsschiff ohne Unterschied der Flagge frei und offen stehen. . .

Der Kanal wird niemals der Ausübung des Blockaderechts unterworfen werden.«

Nach Art. 4 vereinbarten »die Hohen Vertragschließenden Teile, daß kein Kriegsrecht, kein Akt der Feindseligkeit, noch auch irgendein Akt zum Zwecke, die freie Schiffahrt auf dem Kanal zu hindern, im Kanal und seinen Einfahrtshäfen sowie im Umkreis von drei Seemeilen von diesen Häfen ausgeübt werden darf. . .«[15].

Die Verbindlichkeit der Konvention wurde von britischer wie von ägyptischer Seite auf den verschiedenen Stufen der Erlangung der Unabhängigkeit Ägyptens bestätigt. So beseitigten beide Staaten im Vertrag vom 19. Oktober 1954[16] etwaige aus dem Gesichtspunkt der Staatennachfolge auftauchende Zweifel über die Fortgeltung der Konvention und bezeichneten den Kanal als »a waterway economically, commercially and strategically of international importance«.

Ein neues Kapitel im Hinblick auf die Durchfahrt durch den Kanal begann 1956 mit der Verstaatlichung der britisch-französischen Suez-Kanal-Gesellschaft durch den damaligen ägyptischen Staatspräsidenten Nasser. Die daran anschließende militärische Intervention der Engländer und Franzosen in Ägypten (»Suez-Kanal-Abenteuer«) kennzeichnete das endgültige Ende britischer Herrschaft am Kanal, aber auch britischer Großmachtstellung überhaupt. Die wirklichen Großmächte, USA und Sowjetunion, rückten in diese Interessensphäre ein.

Nach Beendigung der Feindseligkeiten und daran anschließenden längeren Verhandlungen auf verschiedenen Ebenen übermittelte die ägyptische Regierung am 24. April 1957 dem Generalsekretär der Vereinten Nationen eine in einem Begleitschreiben als *international agreement* bezeichnete Erklärung, die dieser nach Art. 102 der UN-Satzung in der Liste der Verträge und Abkommen registrierte[17]. In dieser Deklaration erklärt Ägypten, die auf der Konvention von Konstantinopel beruhenden Rechte und Verpflichtungen nach Geist und Buchstaben erfüllen zu wollen. Insbesondere soll die Schiffahrtsfreiheit für Schiffe aller Flaggen in Übereinstimmung mit der Konvention gewährleistet werden (Art. 3a). Streitigkeiten aus Anlaß der Anwendung der Kanal-

15 Zit. nach *Rauschning* (Anm. 13), S. 91.
16 Text bei *Rauschning*, S. 139.
17 UNTS 265.300; abgedruckt auch in JIR Bd. 7 (1957), 408.

satzung oder über diskriminierende Behandlung sollen durch ein Schiedsgericht (Art. 7), Streitigkeiten über Anwendung oder Auslegung der Konvention dagegen vom Internationalen Gerichtshof entschieden werden(Art. 9).

Ägypten unterwarf sich in der Note vom 18. Juli 1957 der obligatorischen Gerichtsbarkeit des IGH gemäß Art. 36 Abs. 2 seiner Satzung[18]. Die verbindliche Wirkung der Deklaration wurde von westlicher, insbesondere aber französischer und britischer Seite in Zweifel gezogen. Seit dem Urteil des Ständigen Internationalen Gerichtshofes im *Ost-Grönland*-Fall[19], in dem die Bindungswirkung einer Erklärung des norwegischen Außenministers eine entscheidungserhebliche Rolle spielte (sog. Ihlen-Deklaration), ist jedoch fast allgemein anerkannt, daß sich ein Staat auch im Wege einseitiger Erklärungen völkerrechtlich verbindlich verpflichten kann. Umstritten ist lediglich, in welchem Augenblick die Bindungswirkung eintritt und welche Rolle insbesondere das Vertrauensprinzip für den Eintritt der Bindungswirkung spielt[20]. Unter diesen Umständen erscheint weniger der Eintritt der Bindungswirkung der Deklaration als deren Fortgeltung angesichts der langen Sperre des Kanals als zweifelhaft.

Insgesamt kann festgestellt werden, daß sich die Passage durch den Suez-Kanal auf der Grundlage der sehr liberalen Regelung der Konvention von Konstantinopel in Friedenszeiten zufriedenstellend abgewickelt hat. Dagegen hat sich gezeigt, daß die von den Schöpfern der Konvention verfügte Neutralisierung des Kanals jedenfalls dann kaum Aussicht auf Beachtung hat, wenn der territoriale Souverän selbst in militärische Auseinandersetzungen verwickelt ist. Gegenüber den von der Konvention im Interesse der Schiffahrtsfreiheit getroffenen Bestimmungen setzte sich regelmäßig das Sicherheitsinteresse des Uferstaates sowie die Versuchung durch, die strategische Bedeutung des Kanals auszuspielen.

18 Text bei E. *Lauterpacht*, The Suez Canal Settlement (1960), S. 38.

19 PCIJ, Ser.A/B, No 53 (1933) 71 f.

20 Vgl. *Brownlie*, Public International Law (2. Aufl. 1973), S. 616; *O'Connell* (Anm. 10), S. 200 f.; *Mensbrugghe* (Anm. 2), S. 288 ff., 352 ff.; *Obieta* (Anm. 4), S. 27, 29, 109; *Rauschning*, JIR Bd. 8 (1957/58) 268 f.; *Broms*, The Legal Status of the Suez Canal (1961), S. 199 ff.; *Müller*, Vertrauensschutz im Völkerrecht (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 56) (1971), S. 15, 19, 112.

So war der Kanal während des Ersten wie auch während des Zweiten Weltkriegs für die Schiffe Deutschlands und seiner Verbündeten aufgrund der Blockademaßnahmen des *de facto*-Souveräns Großbritannien praktisch nicht passierbar.

In ähnlicher Weise verfuhr aber auch Ägypten seit Beginn der nun fast dreißig Jahre andauernden israelisch-arabischen Auseinandersetzungen, indem es den Kanal für israelische Schiffe sperrte und Schiffe dritter Staaten auf Konterbande hin untersuchte[21]. Auch nach der Wiedereröffnung soll der Kanal weiterhin für israelische Schiffe gesperrt bleiben. Ägypten rechtfertigt sein nicht auf Zeiten unmittelbarer militärischer Konfrontation beschränktes Verhalten mit dem zwischen beiden Staaten anhaltenden Kriegszustand und Art. 10 der Konvention, der im Interesse der Sicherheit Ägyptens gewisse Einschränkungen der Durchfahrt gestattet. Auch den von Israel eingeschalteten Vereinten Nationen gelang es nicht, Ägypten zu einer Änderung seines Verhaltens zu bewegen[22].

Nach Beendigung der Kanalsperrung, die übrigens von der Weltöffentlichkeit – abgesehen von den Resolutionen einiger Organisationen – bemerkenswert ruhig hingenommen wurde, wird man gespannt sein dürfen, ob Ägypten nochmals die Verbindlichkeit der Konstantinopler Konvention und möglicherweise der Deklaration von 1957 bestätigen wird. Die Konvention ist sicherlich in einigen Bereichen obsolet geworden und bedürfte der Revision. Es herrscht aber allgemeines Einverständnis darüber, daß die Belange der Schiffahrt durch sie bestmöglichst gewahrt sind.

Angesichts der Behinderung der israelischen Schiffahrt und der Tatsache, daß Israel nicht zu den Unterzeichner-, wenn auch möglicherweise zu den Nachfolgerstaaten der Suez-Kanal-Konvention gehört[23], stellt sich die grundsätzliche Frage, inwieweit auch dritte Staaten eigene Rechte aus der Konvention herleiten können. Zwar ist der Kanal nach der Präambel sowie nach Art. 1 der Konvention von Konstantinopel für die Schiffe aller Flaggen ohne Diskriminierung geöffnet. Damit ist jedoch noch nicht schlüssig dargetan, daß sich auch Vertragsaußenseiter auf einen eigenen Anspruch auf freie Durchfahrt sol-

21 Vgl. näher dazu *Baxter* (Anm. 3), S. 221 ff.; *Gross*, AJIL 1957, 530.

22 Vgl. die Resolution des Sicherheitsrates vom 1.9.1951, UNYB 1951, 299.

23 Vgl. auch *O'Connell*, State Succession in Municipal and International Law, Bd. 2 (1967), S. 271 f.

len berufen dürfen[24].

Das Problem der Rechte von Nicht-Signataren wird im Schrifttum z.T. unter dem Gesichtspunkt des insgesamt sehr umstrittenen Konzepts der Verträge mit Drittwirkung (bzw. Servituten, objektive Ordnungen usw.), z.T. unter dem Gesichtspunkt gewohnheitsrechtlicher Ansprüche erörtert.

a) Einige Autoren[25] stützen das Durchfahrtsrecht auf einen *Vertrag zugunsten Dritter* in Analogie zum innerstaatlichen Recht. Das Institut des Vertrages zugunsten Dritter hat im Völkerrecht nur zögernd Anerkennung gefunden. Die Staatenpraxis weist nur wenige Beispiele auf, die meist zugleich auch für eine Spezialkategorie der Verträge mit Drittwirkung, die dinglichen Verträge, in Anspruch genommen werden.

Allgemein folgt für das Vertragsrecht aus dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten der Grundsatz *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*. So hat der Ständige Internationale Gerichtshof im Fall der *deutschen Interessen in Oberschlesien*[26] ausgeführt:

»A treaty only creates law as between the States which are parties to it; in case of doubt, no rights can be deduced from it in favour of third States.«

Im *Genfer Freizonen*-Fall[27] hat das Gericht allerdings die Zulässigkeit von Verträgen zugunsten Dritter und somit Ausnahmen vom *pacta tertiis*-Grundsatz — wenn auch sehr zurückhaltend — grundsätzlich anerkannt. Es heißt in der Entscheidung:

»It cannot be lightly presumed that stipulations favourable to a third State have been adopted with the object of creating an actucual right in its favour. There is however nothing to prevent the will of sovereign States from having this object and this effect. The question of the existence of a right acquired under an instrument drawn between other States is therefore one to be decided in each particular case: it must be ascertained whether the States which have stipulated

24 Die Frage, ob möglicherweise die Deklaration von 1957 selbständig Drittrechte begründet, soll hier außer acht gelassen werden, da sie inhaltlich auf die Konstantinopel-Konvention verweist.

25 Vgl. etwa *Verdross*, Völkerrecht (5. Aufl. 1964), S. 612; *Rauschning*, JIR Bd. 7 (1957) 265; weitere Nachweise bei *Mensbrugghe* (Anm. 2), S. 315.

26 PCIJ, Ser. A, No 7 (1926) 29.

27 PCIJ, Ser. A/B, No 46 (1932) 147.

in favour of a third State meant to create for that State an actual right which the latter has accepted as such.«

Umstritten ist daher weniger die Frage, *ob* auf vertraglichem Weg Drittrechte begründet werden können, als die Frage, *wie* sie entstehen. Nach der lange Zeit vorherrschenden Auffassung[28] kann ein Recht für einen Drittstaat erst durch ausdrückliche oder stillschweigende Annahme des in dem ursprünglichen Vertrag enthaltenden Angebots zustande kommen. Es wird also mit den früheren Vertragsparteien ein neuer Vertrag abgeschlossen (Nebenabkommen, *collateral agreement*), der inhaltlich dem ersten Vertrag entspricht. Nach einer anderen Ansicht[29] entsteht das Recht eines Drittstaates unmittelbar aufgrund einer dahingehenden Einigung der ursprünglichen Vertragsparteien. Die Zustimmung des Drittstaates – die diesem ebenso freisteht wie seine Zurückweisung – bringt das Recht nicht zum Entstehen, sondern schließt lediglich die Widerrufsmöglichkeit der Drittbegünstigung durch die Parteien aus.

Diese grundsätzlich unterschiedlichen Auffassungen sind auch im Rahmen der Arbeiten der OLC zur Vertragskonvention deutlich geworden und haben zu dem Formelkompromiß des Art. 36 der noch nicht in Kraft befindlichen Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) geführt[30]. Danach setzt ein Vertrag zugunsten Dritter voraus:

a) Die Absicht der Parteien beim Vertragsabschluß dem oder den Drittstaat(en) ein Recht zu übertragen sowie
b) die Zustimmung des oder der begünstigten Staaten, die, sofern der Vertrag nichts anderes vorsieht, vermutet wird.

Damit deckt der Wortlaut des Art. 36 WVRK sowohl die Auffassung, daß Drittrechte bereits unmittelbar mit Vertragsschluß entstehen, wie auch diejenige, daß dazu die Zustimmung des begünstigten Staates erforderlich ist. Wendet man die Grundsätze des Art. 36 WVRK auf die Frage an, ob die Suez-Kanal-Konvention als Vertrag zugunsten Dritter angesehen werden kann, so ergibt sich folgendes:

28 Vgl. *Roxburgh*, International Conventions and Third States (1917), S. 46; *Dahm* (Anm. 8) Bd. 1 (1961), S. 114; ausführlich zum ganzen *Wetzel*, Verträge zugunsten und zu Lasten Dritter nach der WVK (Diss. 1973), S. 92 ff.

29 *Jiménez de Aréchaga*, AJIL 1957, 338.

30 Vgl. auch *Sinclair*, The Vienna Convention on the Law of Treaties (1973), S. 78; *Wetzel* (Anm. 28), S. 96 ff.

Zunächst läßt der Wortlaut der Präambel bzw. des Art. 1 der Konvention keinen eindeutigen Schluß auf die Absichten der Parteien zu, dritten Staaten *eigene* Rechte, und nicht nur eine tatsächliche Begünstigung zu vermitteln[31]. Bei der Auslegung der Konvention ist aber zu berücksichtigen, daß Art. 16 eine Beitrittsklausel enthält, von der auch eine Reihe von Staaten Gebrauch gemacht haben[32]. Enthält ein Vertrag eine Beitrittsklausel, so besteht zumindest eine Vermutung dafür, daß Drittrechte nur im Wege des förmlichen Beitritts, daß aber ohne einen solchen nur tatsächliche Begünstigungen (Rechtsreflexe) erworben werden können[33].

Die allgemeine Vermutung, daß ein Vertrag im Zweifel keine eigenen Rechte für Außenseiter schafft, verstärkt sich also, wenn in ihm eine Beitrittsklausel enthalten ist. In einem derartigen Fall wird man eine unmittelbare Berechtigung Dritter nur annehmen können, wenn eindeutige Hinweise für die Absicht der Parteien vorhanden sind, die Nicht-Signatare mit eigenen Ansprüchen auszustatten. Dies trifft jedoch bei der Konvention von Konstantinopel nicht zu. Es kann daher nicht angenommen werden, daß die Suez-Kanal-Konvention als ein echter Vertrag zugunsten Dritter eigene Rechte für Drittstaaten begründet hat.

b) Nach Auffassung einer weiteren Gruppe von Autoren[34] ist Ägypten im Hinblick auf den Kanal aufgrund der Konzessionen bzw. der Suez-Kanal-Konvention mit einer *Servitut* belastet, die die Schiffahrtsfreiheit für alle Nationen beinhaltet.

Servituten gehören zur Gruppe der gebietsbezogenen Verträge. Die Beriffsverwendung im Rahmen dieser Verträge ist außerordentlich vielfältig und Anlaß für eine Reihe von Mißverständnissen[35]. Manche - neu geschaffenen — Bezeichnungen erfüllen anscheinend lediglich den Zweck, von den inhaltlichen Bedenken gegen Sonderregeln für ge-

31 Anderer Ansicht *Avram*, The Evolution of the Suez Canal Status (1958), S. 150.

32 Vgl. Anm. 14.

33 *Roxburgh* (Anm. 28), S. 49 f.; zweifelnd auch *O'Connell* (Anm. 10), S. 585; *Baxter* (Anm. 3), S. 178 f.; *Wetzel* (Anm. 28), S. 210; anderer Ansicht *Obieta* (Anm. 4), S. 32.

34 *Reid*, International Servitudes in Law and Practice (1932), S. 138; *Avram* (Anm. 31), S. 150; *O'Connell*, State Succession, Bd. 2, S. 271.

35 Vgl. z. B. *Baxter*, der die Servitutentheorie zurückweist, aber die Möglichkeit eines »dispositiven« Vertrages erörtert.

bietsbezogene Verträge abzulenken[36]. Zu den anderen – neben dem Terminus Servitut – verwendeten, nicht notwendigen deckungsgleichen Begriffen gehören »dinglicher« bzw. »radizierter« Vertrag im deutschen, *localized, dispositive, real treaty* im angelsächsischen Sprachgebrauch.

Eine weithin akzeptierte Definition der Servituten findet sich bei *Oppenheim/Lauterpacht*[37]. Danach sind Servituten

> »exceptional restrictions made by a treaty on the territorial supremacy of a State by which a part or the whole of the territory is in a limited way made perpetually to serve a certain purpose or interest of another State.«

Als Beispiele werden neben den Regelungen für internationale Wasserstraßen am häufigsten Neutralisierungs- und Demilitarisierungsgebote sowie verkehrsgemäßige und wirtschaftliche Nutzungsrechte genannt. Servituten sind praktisch nur ein spezieller Anwendungsfall der Verträge mit Drittwirkung, weisen aber nach Auffassung ihrer Befürworter jenen gegenüber zwei Besonderheiten auf: Zum einen steht bei ihnen nicht der Leistungsaustausch zwischen den Parteien im Vordergrund, sondern die Regelung der Nutzung eines bestimmten Territoriums. Dabei stellt der heute vorherrschende, über die Definition von *Oppenheim* hinausgehende weite Servitutenbegriff nicht mehr auf die dem Privatrecht entlehnte Vorstellung vom »dienenden« und »herrschenden« Grundstück, auf das Nachbarschaftsverhältnis der beteiligten Staaten, sondern nur noch auf die Souveränitätsbeschränkung beim belasteten Grundstück ab: »The obligation not the right is localized.«

Zum anderen entfalten Servituten – und darin liegt ihre eigentliche und wesentliche Bedeutung – eine Art dingliche Wirkung: Da sie »ewig« gelten (als Beendigungsgründe sollen nur die einverständliche Aufhebung oder Konsolidation, nicht aber sonstige dem Vertragsrecht bekannte Gründe in Frage kommen), binden sie automatisch auch einen etwaigen Gebietsnachfolger.

36 So, wenn die ILC in ihrem Bericht über die Staatennachfolge in Verträge von *territorial régimes* spricht, vgl. Report of the ILC on the work of the 26th session, UN Doc. A/9610, S. 98. Die »objektiven Regime« haben in der WVRK keine Regelung erfahren, vielmehr finden für sie die allgemeinen Vorschriften für Verträge mit Drittwirkung Anwendung, vgl. auch im Text unter II 3. Die ILC begründet die ausdrückliche Regelung des Komplexes im Bereich der Staatennachfolge damit, daß der Nachfolgestaat »nicht eigentlich Drittstaat« im Sinne der WVRK sei, vgl. den Bericht a.a.O., S. 118 f.

37 International Law, Bd. 1 (8. Aufl. 1955), S. 536.

Damit stellen die Servituten eine Ausnahme von der im Bereich der Staatennachfolge heute im Grundsatz anerkannten Regel dar, wonach der neue Staat nicht den von seinem Gebietsvorgänger eingegangenen Verpflichtungen, etwa im Wege der »Universalsukzession«, unterliegt (*clean slate rule*)[38]. Begründet wird die Annahme der automatischen Fortgeltung der Verträge mit territorialem Bezug u. a. mit den wichtigen Interessen anderer Staaten. *O'Connell*[39] beschreibt die Interessenlage wie folgt:

> »A State which, for example, depends in the cooperation of its neighbour in the maintenance of a hydroelectric dam on a boundary river would be in constant uncertainty about its economic future if the neighbour or its successor in title were not obliged in perpetuity to refrain from interfering with the dam. International order demands that territories at time serve the essential interests of neighbouring States.«

Von anderer Seite wird jedoch das Konzept der dinglichen Verträge als mit dem geltenden Völkerrecht unvereinbar seit langem heftig bekämpft und die automatische Fortgeltung für gebietsbezogene Verträge geleugnet[40]

Hinter dem Streit um die Anerkennung von Sonderregeln für die radizierten Verträge steht die Auseinandersetzung zum Ausmaß und Grenzen staatlicher Souveränität. Damit kommt auch auf der vertraglichen Ebene der gleiche Konflikt zum Tragen, der bereits oben[41] bei der Erörterung eines *allgemeinen Durchfahrtsrechts* durch die Kanäle deutlich wurde. Hier steht nun zwar nicht ein allgemeines, sondern das Passagerecht der am Kanalregime nicht beteiligten Drittstaaten zur Diskussion; je weniger Staaten aber an der vertraglichen Regelung eines Kanals beteiligt sind (vgl. z. B. die Situation am Panama-Kanal), desto eher wird die Erörterung von Drittrechten praktisch zur Erörterung eines allgemeinen Anspruchs.

Je nachdem, ob der Souveränität des Gebietsherrn oder den wirtschaftlichen und verkehrsmäßigen Interessen dritter Staaten der Vor-

38 Vgl. den Bericht der ILC oben Anm. 36.

39 A.a.O., S. 545, Hervorhebungen vom Verfasser.

40 *Brierly*, The Law of Nations (6. Aufl. 1963), S. 193; *Delupis*, International Law and the Independent State (1974), S. 180; *Esgain* in: O'Brien (ed.), The New Nations in International Law and Diplomacy (1965), 42—97.

41 Vgl. S. 57 f.

rang zuerkannt wird, erfährt das Konzept der Servituten eher Zustimmung oder eher Ablehnung. Räumt man aber den Interessen einzelner Nachbarstaaten, die durchaus nicht immer der von *O'Connell* geschilderten Idylle der friedlichen Nutzung eines Grenzflusses entsprechen, oder denjenigen der Allgemeinheit der Staaten, wie beim Transit durch internationale Kanäle, den Vorrang vor den Interessen des Gebietsherrn ein, so läuft man angesichts der bestehenden Vermutung zugunsten der staatlichen Souveränität Gefahr, naturrechtliche, dem geltenden Völkerrecht nicht entsprechende Positionen einzunehmen. Es bedarf daher einer sorgfältigen Prüfung, ob das Völkergewohnheitsrecht für Servituten tatsächlich eine Ausnahme von dem ansonsten geltenden Konsensprinzip anerkennt.

McNair[42] formuliert seine Kritik an der Servitutentheorie in eindrucksvoller Weise wie folgt:

> »To enumerate a list of territorial restrictions and to call them servitudes proves nothing at all. To pick out a very few of them and to point out that in spite of changes of territory they continue to survive and to be recognized as restrictions proves next to nothing, unless it is further shown (a) that this result is purely automatic and happens because the creation of the right confers a fragment of imperium or at least dominium upon the party entitled, and (b) that there are no subsequent treaties between the new parties recognizing or renewing the restrictions other than treaties purely declaratory of the continuance of the restrictions which would survive without them.«

Der Satz »'real' rights exist and 'servitudes' survive state succession« (*O'Connell*) läßt sich daher nur aufrechterhalten, wenn die Fortgeltung im Fall der Staatennachfolge *nicht* auf der ausdrücklichen Zustimmung des Gebietsnachfolgers beruht. Oder anders ausgedrückt: Immer dann, wenn der Nachfolgerstaat zur Regelung der Nutzung eines bestimmten Territoriums einen neuen Vertrag mit den interessierten Staaten eingeht, entfällt die Annahme einer Servitut im engeren Sinne und damit zugleich ein Beleg für die Theorie insgesamt. Die Staatenpraxis erweist nun gerade bei denjenigen Konstellationen, die allgemein als »Paradebeispiele« für die Anerkennung der Servituten genannt werden, bei näherer Prüfung, daß regelmäßig der Gebietsnach-

42 BYIL 1925, 111 (123).

folger eine ausdrückliche — neu vereinbarte — vertragliche Verpflichtung oder Anerkennung zur Übernahme früherer Regelungen eingegangen ist. So wurde z. B. das zwischen Großbritannien und Ägypten 1929 geschlossene Nilwasserabkommen 1959 durch ein Abkommen mit dem Sudan ersetzt. Entsprechendes gilt für die Regelung der Schiffahrt mit dem Kongo durch die Kongoakte von 1885 sowie für die Demilitarisierung der Aaland-Inseln gemäß dem Pariser Frieden von 1856[43]. Daß auch die Regelung der Schiffahrtsfreiheit auf dem Suez-Kanal von Ägypten auf den verschiedenen Stufen der Erlangung der Unabhängigkeit bestätigt wurde, ist bereits ausgeführt worden.

Auch die vier, bereits etwas betagten Entscheidungen internationaler Instanzen, bei denen ein Rückgriff auf die Servitutentheorie nahegelegen hätte, haben diese Theorie, wenn auch nicht jeweils ausdrücklich zurückgewiesen, so doch in keinem Fall ausdrücklich bestätigt[44]. Allerdings ist zuzugeben, daß der Ständige Internationale Gerichtshof im *Freizonen*-Fall[45] anscheinend grundsätzlich die Bindung des Nachfolgerstaates durch gebietsbezogene Verträge seines Vorgängers annimmt, wenn er ausführt;

> »Die durch das Manifest ausgedrückte Willensübereinstimmung gibt daher der Schaffung der Zone von St. Gingolf einen vertraglichen Charakter, den Frankreich als Nachfolger Sardiniens in der Souveränität über dieses Gebiet beachten muß.«

Zwar läßt sich im Unterschied zur Auffassung der meisten Kommentatoren dieser Entscheidung anführen, die vom Gericht angenommene Bindung Frankreichs beruhe auf einer jahrzehntelangen Praxis und auf dem dadurch entstandenen Vertrauenstatbestand, nicht aber auf einem automatischen Übergang territorialer Nutzungsregelungen[46]. Läßt

43 Vgl. *Delupis* (Anm. 40), S. 179-186; *Herbst*, Staatensukzession und Völkerrecht (1962) *passim*.

44 Vgl. die Entscheidung des StIGH im *Nordatlantik-Fischerei*-Streit, UNRIAA, Bd. 9, 167; ferner die Entscheidung des StIGH im *Wimbledon*-Fall, oben Anm. 11, in der das Gericht bemerkt: »Der Gerichtshof kann es sich versagen, zu der, übrigens sehr bestrittenen, Frage Stellung zu nehmen, ob es wirklich auf dem Gebiet des internationalen Rechts Servituten, die denjenigen des Privatrechts entsprechen, gibt«, a.a.O., 112. - Im Gutachten der Juristenkommission in der *Aaland-Frage*, League of Nations, Spec. Suppl. No. 3, Oct. 1920, 16, heißt es: »the existence of international servitudes, in the true technical sense of the term, is not generally admitted«.

45 PCIJ, Ser. A., No. 24 (1930), 17, EStIGH, Bd. 7, 364.

46 *Delupis* (Anm. 40), S. 182.

man aber einmal diese Überlegung beiseite, so rechtfertigt wohl eine einzige Entscheidung und die im übrigen überaus zweifelhafte Staatenpraxis nicht die Annahme, Servituten seien gewohnheitsrechtlich anerkannt. Im übrigen scheint die auf privatrechtliche Ursprünge zurückzuführende Servitutentheorie ohnehin auf dem Rückzug vor den »internationalen« bzw. »objektiven Ordnungen« begriffen, die im folgenden zu behandeln sein werden.

c) Das Konzept der *objektiven bzw. internationalen Ordnungen (international settlements, objective regimes)* gewinnt neuerdings zunehmend an Bedeutung und wird auch für das Durchfahrtsrecht durch Kanäle nutzbar gemacht[47].

Während der vorbereitenden Arbeiten für die Vertragskonvention hatte sich auch die ILC mit den objektiven Regimen befaßt. *Waldock* hatte in Art. 63 seines 3. Berichtes[48] zum Recht der Verträge die objektiven Ordnungen wie folgt umschrieben:

> »A treaty establishes an objective régime when it appears from its terms and from the circumstances of its conclusion that the intention of the parties is to create in the general interest general obligations and rights relating to a particular region, State, territory, locality, river, waterway. . . «.

Aus dieser Definition wird wiederum der enge Zusammenhang zwischen Verträgen mit Drittwirkung, Servituten und internationalen Ordnungen deutlich. Ähnlich wie bei einem Teil der mit Servituten bezeichneten Konstellationen steht die Regelung eines bestimmten Territoriums im allgemeinen Interesse im Vordergrund[49]. Es verwundert daher nicht, daß sowohl für die Servituten als auch für die objektiven Ordnungen die gleichen Beispiele territorialer Regelungen angeführt und die gleichen Judikate internationaler Instanzen, insbesondere aber das Gutachten der Juristenkommission im *Aaland-Inseln*-Fall, als Beleg für deren allgemeine völkerrechtliche Anerkennung in Anspruch genommen werden.

Das Gutachten der internationalen Juristenkommission hatte im Zu-

47 *Dahm* (Anm. 8), S. 25, 696; *McNair*, BYIL 1925, 122; *Roxburgh* (Anm. 28), S. 56 ff.; *Mensbrugghe* (Anm. 2), S. 318 f. mit weiteren Nachweisen; *Obieta* (Anm. 4), S. 77.

48 YBILC 1964 II, 26 f.

49 Dagegen werden mit dem Begriff der internationalen Ordnung nicht die konkreten Souveränitätsbeschränkungen erfaßt (partielle Servituten).

sammenhang mit der Frage, ob Finnland an den Vertrag von Paris aus dem Jahre 1856 und das darin für die Aaland-Inseln angeordnete Demilitarisierungsgebot gebunden sei ohne selbst zu den Unterzeichnerstaaten zu gehören, ausgeführt[50]:

»The intention was to make the Convention . . . into 'European Law' . . .Indeed the Powers have, on many occasions since 1815, and especially at the conclusion of peace treaties, tried to create true objective law, a real political status the effects of which are felt outside the immediate circle of contracting parties. . .

Finland by declaring itself independent. . . cannot escape from the obligations imposed upon it by such a settlement of European interests.«

Später hat *McNair*[51] in fast klassischer Weise diese Form einer Quasi-Legislative unter Führung der Großmächte beschrieben:

»From time to time it happens that a group of great Powers, or a large number of States both great and small, assume a power to create by a multipartite treaty some new international régime or status, which soon acquires a degree of acceptance and durability extending beyond the limits of the actual contracting parties, and giving it an objective existence. This power is used when some public interest is involved, and its exercise often occurs in the course of the peace settlement at the end of a great war.«

Diese Beschreibung der Kompetenzanmaßung der Großmächte bzw. einer Gruppe von Staaten mag die politischen Vorgänge insbesondere nach großen Kriegen zutreffend darstellen. Bis heute kann man jedoch schon wegen der ablehnenden Haltung der kleineren und mittleren Staaten nicht davon ausgehen, daß eine quasi-legislative Kompetenz mit unmittelbarer Wirkung für dritte Staaten völkerrechtlich allgemein anerkannt wäre.

Die Bindungswirkung der sog. objektiven Ordnungen kann daher nur entweder auf der Zustimmung der davon betroffenen Staaten oder aber auf der Verfestigung der getroffenen Regelung zu Völkergewohnheitsrecht beruhen[52]. In beiden Fällen ist Grundlage der Drittwir-

50 A.a.O. (Anm. 44) 17.
51 ICJ Rep. 1950, 153.
52 Vgl. näher *Wetzel* (Anm. 28), S. 202 ff.

kung dann aber nicht der Vertrag selbst. Sofern die Drittwirkung aufgrund der *Zustimmung* des betreffenden Staates eintritt, ergibt sich keine Besonderheit gegenüber den allgemeinen Verträgen zugunsten bzw. zu Lasten Dritter. Tritt die Bindungswirkung dagegen *gewohnheitsrechtlich* ein, ist der Vertrag nur Anlaß, nicht aber selbstständige Rechtsquelle für die Drittwirkung.

In der ILC gelangte man daher zu Recht zu der Überzeugung, daß die objektiven Ordnungen nach dem heutigen Stand des Völkerrechts keiner Sonderregelung bedürften, sondern sich nach den allgemeinen Vorschriften für Verträge mit Drittwirkungen gemäß Art. 34 WVRK beurteilten[53].

Zu den gleichen Ergebnissen gelangen bei näherem Hinsehen auch die genannten Autoren, die die vertraglichen Regelungen der Kanäle als objektive Ordnungen kennzeichnen, indem sie vorsichtig andeuten, daß die Bindungswirkung letztlich nur auf Gewohnheitsrecht beruhen könne[54]. Es ist daher im folgenden noch auf die Frage einzugehen, ob das Durchfahrtsrecht für Nichtsignatare der Suez-Kanal-Konvention möglicherweise auf gewohnheitsrechtlichem Weg entstanden ist.

d) Äußerungen, wonach Drittstaaten ein *gewohnheitsrechtlicher Anspruch* auf Passage durch den Suez-Kanal zusteht, finden sich nur vereinzelt und, wie bereits eben erwähnt, gelegentlich der Ausführungen über internationale Ordnungen. So spricht etwa *Dahm*[55], der die Konstantinopel-Konvention grundsätzlich als objektive Ordnung interpretiert, zugleich davon, daß die Schiffahrtsfreiheit insofern auf einer »gewohnheitsrechtlichen Regel« beruhe.

Ein auf Gewohnheitsrecht beruhender Transitanspruch entfaltet seine Wirkungen nicht schon unmittelbar mit dem Vertragsschluß, sondern baut auf der nachfolgenden Praxis auf. Diese Praxis setzt sich sowohl aus derjenigen des Uferstaates wie derjenigen der Benutzerstaaten zusammen, so daß die Souveränitätsinteressen des ersteren ebenso wie die Verkehrsinteressen der letzteren berücksichtigt werden. Dabei wird allerdings in Kauf genommen, daß die Entstehung des Anspruchs möglicherweise an der Haltung des Uferstaates scheitert. Letztlich läßt sich aber gegen den Willen des territorialen Souveräns ein Transitrecht

53 Vgl. YBILC 1966 II, 231.

54 *Dahm* (Anm. 8), S. 696 f.; *Brownlie* (Anm. 20), S. 601.

55 Vgl. außer den in Anm. 54 genannten noch *Starke*, Introduction to International Law (7. Aufl. 1972), S. 237.

ohnehin nicht durchsetzen, auf welche Art von Vertrag man den Anspruch auch stützt. Dies hat sich für den Suez-Kanal im Zusammenhang mit den verschiedenen Blockademaßnahmen gezeigt; das gleiche gilt aber auch, was unten noch zu erörtern sein wird, für den Kieler Kanal[56]. Bei der konkreten Prüfung, ob ein gewohnheitsrechtlicher Durchfahrtsanspruch in Hinblick auf einen Kanal zustande gekommen ist, kann sich die Prüfung der objektiven Seite im Grunde auf die Haltung des Uferstaates beschränken, da die Benutzerstaaten wenig Anlaß haben dürften, die Entstehung eines solchen Anspruchs in Frage zu stellen.

Betrachtet man daraufhin die rund hundertjährige anglo-ägyptische Praxis gegenüber den Benutzern, so läßt sich feststellen, daß sich in *Friedenszeiten* so gut wie keine Störungen ergeben haben und daß der Transit reibungslos verlaufen ist. Die Behandlung israelischer Schiffe stellt, wie bereits ausgeführt, einen Sonderfall dar, da die arabischen Staaten sich seit 1948 als mit Israel im Kriege befindlich betrachten. Dritte Staaten haben von ägyptischer Seite aber aufgrund der Tatsache, daß sie nicht zu den Unterzeichnerstaaten der Suez-Kanal-Konvention gehören, soweit ersichtlich, bisher keinerlei Sonderbehandlung erfahren. Es läßt sich daher durchaus die Auffassung vertreten, daß die Transitrechte von Drittstaaten in Friedenszeiten sich gewohnheitsrechtlich verfestigt haben. Damit entfällt in diesem Zusammenhang ein Problem, auf das die Literatur[57] sehr viel Mühe verwendet hat, nämlich ob dritte Staaten, indem sie das Recht auf Durchfahrt in Anspruch nehmen, zugleich zur Einhaltung der sich aus der Konvention ergebenden Verpflichtungen (z. B. das Verbot der Vornahme militärischer Handlungen in der Kanalzone) angehalten sind. Angesichts der langen Sperrung des Kanals muß aber auch die Frage gestellt werden, ob dieser gewohnheitsrechtliche Anspruch diese Schließung überdauert hat.

2. Der 1914 eröffnete *Panama-Kanal* war ursprünglich als ein gemeinsames britisch-amerikanisches Unternehmen geplant (Clayton-Bulwer-Vertrag, 1850). Bis zur Jahrhundertwende hatte sich jedoch das Kräfteverhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und Großbritannien verschoben. Die zunehmende Stärke versetzte die USA in die Lage, den Einfluß der europäischen Staaten im Sinne der Monroe-Doktrin immer

56 Vgl. S. 77.
57 Vgl. z. B. *Obieta* (Anm. 4) *passim*.

mehr zu begrenzen. Großbritannien, selbst auf den Burenkrieg konzentriert, mußte daher im Hay-Pauncefote-Vertrag vom 18. November 1901[58] den USA die alleinige Errichtung und Kontrolle des Kanals zugestehen.

In Art. 3 des Vertrages wurde nach dem Vorbild der Suez-Kanal-Konvention vereinbart, daß der zukünftige Kanal für Kriegs- und Handelsschiffe aller Nationen auf der Grundlage völliger Gleichberechtigung unter Beachtung der Vertragsbestimmungen geöffnet sein solle. Der Kanal durfte nicht blockiert werden, Kriegshandlungen am Kanal sollten verboten sein. Den USA wurde jedoch die Möglichkeit zur Errichtung von Befestigungen sowie die Stationierung von Militärpolizei zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung gestattet.

Schwierigkeiten ergaben sich, als Kolumbien, auf dessen Gebiet sich die geplante Kanaltrasse befand, die Ratifizierung des mit den USA ausgehandelten sog. Hay-Herran-Vertrages über die Einräumung von Hoheitsrechten in der Kanalzone verweigerte. Nachdem sich jedoch die Provinz Panama mit amerikanischer Unterstützung von Kolumbien gelöst hatte, schlossen die USA mit dem nur wenige Tage alten Staat den Hay-Varilla-Vertrag vom 18. November 1903[59]. Aufgrund dieses Vertrages billigte Panama den USA als Gegenleistung für die im Vertrag ausgesprochene völkerrechtliche Anerkennung

> »auf ewig für den Bau und die Erhaltung, für den Betrieb . . . und den Schutz des Kanals, den Gebrauch, den Besitz und die Beaufsichtigung einer Zone, die sich auf jeder Seite in einem Abstand von 5 Meilen von der Mittellinie des Kanals erstreckt«.

Art. 18 des Vertrages verweist zugleich auf den Hay-Pauncefote-Vertrag und legt somit die Verpflichtung der USA gegenüber Panama fest, den Kanal für Schiffe aller Nationen auf der Grundlage der Gleichberechtigung offenzuhalten.

Im Unterschied zur Regelung der Durchfahrt durch den Suez-Kanal ist also die Schiffahrtsfreiheit beim Panama-Kanal nicht durch eine multilaterale Konvention, sondern lediglich durch zwei bilaterale Verträge gewährleistet.

58 Abgedruckt bei *Berber*, Völkerrecht, Dokumentensammlung, Bd. 1: Friedensrecht (1967), S. 1450.

59 Abgedruckt bei *Berber*, S. 1452.

Nachdem in früheren Jahren bereits mehrfach die finanziellen Zuwendungen der USA an Panama erhöht wurden, steht seit den Unruhen in der Kanalzone im Jahre 1964 die Aufhebung des Hay-Varilla-Vertrages auf Drängen Panamas zur Diskussion. Verhandlungen zwischen beiden Staaten führten 1967 zum Abschluß eines bisher nicht ratifizierten Vertrages. Dieser sieht bei einer Laufzeit bis zum Jahre 1999 die Errichtung einer gemeinsamen Kanalverwaltung sowie die Anerkennung der Souveränität Panamas über die Kanalzone vor. In der am 7. Februar 1974[60] herausgegebenen Erklärung der Außenminister beider Staaten wird erneut eine schrittweise Rückgabe der Kanalzone an Panama angekündigt. Wenn nicht alles täuscht, wird aber auch dieser »Vorvertrag« das gleiche Schicksal erleiden wie der Vertrag von 1967, da, wie *Padelford*[61] es einmal formulierte, »first and last the Panama-Canal is a part of the national defense system of the United States«. Auch wenn inzwischen der strategische Wert des Kanals angesichts der Raketenrüstung und der Tatsache, daß die überdimensionalen atomgetriebenen Flugzeugträger ihn nicht passieren können, zurückgegangen ist, dürfte sich an der grundsätzlichen amerikanischen Haltung nichts geändert haben. Was die Rechte *dritter Staaten* im Hinblick auf die Passage durch den Panama-Kanal anlangt, so sind die Äußerungen im Schrifttum – angesichts der Haltung der USA – wesentlich zurückhaltender. Allerdings entsprechen die Lösungsansätze denjenigen beim Suez-Kanal. So wird mitunter der Hay-Pauncefote-Vertrag als Vertrag zugunsten Dritter angesehen[62], da in ihm von einem Durchfahrtsrecht für die Schiffe aller Nationen die Rede ist. Wie bereits im Zusammenhang mit dem Suez-Kanal erörtert, würde die Annahme eines Vertrages zugunsten Dritter die Absicht der Vertragsparteien voraussetzen, Drittstaaten tatsächlich ein eigenes Recht und nicht lediglich eine faktische Begünstigung zu vermitteln. Aus den Vertragsmaterialien geht jedoch eindeutig hervor, daß insbesondere die USA keine dahingehende Absicht verfolgten. Im Gegenteil: Sie verweigerten dem ersten, noch mit einer Beitrittsklausel versehenen Hay-Pauncefote-Vertrag die Zustimmung, weil man entsprechend der Monroe-Doktrin jede Ein-

60 Europa Archiv 1974 D 231 f.; AJIL 1974, 517; vgl. auch die Debatte im UN-Sicherheitsrat im März 1973, UN Monthly Chronicle 1973, April, 15–58.

61 The Panama Canal in Peace and War (1942) V, vgl. auch *Baxter/Caroll*, The Panama Canal (1965), S. 8 f.

62 Vgl. etwa *Verdross* (Anm. 25), S. 612; *Seidl-Hohenveldern*, Völkerrecht (3. Aufl. 1975), S. 77.

flußnahme seitens fremder, insbesondere aber europäischer Staaten auf die Geschicke des Kanals verhindern wollte[63]. Der endgültige Vertrag enthielt daher keine Beitrittsklausel mehr. Angesichts dieses Tatbestandes läßt sich aber die Behauptung, der Vertrag habe dritte Staaten unmittelbar begünstigen wollen, nicht aufrechterhalten[64].

Dahm[65] bezeichnete das für den Panama-Kanal geltende Vertragssystem - ebenso wie die Suez-Kanal-Konvention - als eine objektive Ordnung. Wie bereits oben ausgeführt[66], kann die Bindungswirkung einer objektiven Ordnung nur auf gewohnheitsrechtlichem Weg entstehen. Problematisch erscheint hier, ob das subjektive Element, die Anerkennung der Praxis als Recht, erfüllt ist. Im Laufe des Betriebs des Kanals hat sich an der schon in den Vertragsverhandlungen deutlich gewordenen amerikanischen Haltung nichts geändert. In einer Reihe von offiziellen Äußerungen wird das Bestehen irgendwelcher Rechte dritter Staaten bestritten. So schrieb der amerikanische Außenminister Hughes im Jahre 1921 an den Präsidenten Harding: »other nations. . . not being parties to the treaty have no rights under it«[67]; und Außenminister Dulles äußerte: »There is no international treaty giving other countries any rights at all in the Panama Canal«[68].

Zwar ging schon *Roxburgh*[69] und geht neuerdings *Obieta*[70] davon aus, daß zur Zeit keine gewohnheitsrechtlichen Ansprüche Dritter hergeleitet werden könnten, daß aber ein solcher Anspruch bei einer Änderung der amerikanischen Haltung im Laufe der Zeit entstehen könne. Bis heute fehlen allerdings dafür Anhaltspunkte. Man wird daher mit *O'Connell*[71] annehmen müssen, daß keine unmittelbaren Drittrechte bestehen und die Durchfahrt ausländischer Schiffe nur *geduldet* wird.

3. Der 1895 dem Verkehr übergebene *Kieler Kanal* wurde - ähnlich wie der Panama-Kanal - vor allem aus strategischen Erwägungen errichtet und sollte einer schnellen Verlegung von Marineeinheiten aus

63 Vgl. *Roxburgh* (Anm. 28), S. 64-71.

64 Vgl. auch *Wetzel* (Anm. 28), S. 207 ff.; *Oppenheim/Lauterpacht* (Anm. 37), S. 927; Harvard Draft Convention on the Law of Treaties, AJIL 1935, Suppl. 923.

65 A.a.O. (Anm. 8), S. 696.

66 Vgl. S. 71 f.

67 *Hackworth*, Digest of International Law, Bd. 5 (1943), S. 221 f.

68 Vgl. *Whiteman*, Digest of International Law, Bd. 3 (1964), S. 1150.

69 A.a.O. (Anm. 28), S. 69.

70 A.a.O. (Anm.4), S. 34.

71 A.a.O. (Anm. 10), S. 588; *Avram* (Anm. 31), S. 52.

der Nord- in die Ostsee dienen. Die Durchfahrt fremder Schiffe regelte sich nach innerstaatlichem deutschen Recht. Erst die Art. 380 ff. des Friedenvertrages von Versailles stellten die Schiffahrtsfreiheit auf eine völkerrechtliche Basis. Nach Art. 380 sollten der Kanal und seine Zugänge für Kriegs- und Handelsschiffe aller mit Deutschland in Frieden lebenden Nationen auf der Grundlage völliger Gleichberechtigung offengehalten werden.

Mit der Auslegung der Bestimmungen des Friedensvertrages befaßte sich die Entscheidung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs im Wimbledon-Fall[72]. Die Wimbledon war ein englischer Dampfer, der mit Munition für das mit der Sowjetunion im Krieg befindliche Polen beladen war. Die deutschen Behörden verweigerten dem Dampfer aus Gründen der Neutralität die Durchfahrt, so daß er den Umweg über die Sund-Enge nehmen mußte. Auf Anregung Deutschlands hin erhoben Großbritannien und eine Reihe weiterer Staaten Klage vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof.

In seiner Entscheidung stellte das Gericht fest, daß aus dem vormals nationalen Schiffahrtsweg eine internationale Schiffahrtsstraße geworden war. Weiterhin begründete es sowohl mit dem Wortlaut des Art. 380 des Friedensvertrages als auch mit dem Hinweis auf die entsprechende Regelung für den Suez- und Panama-Kanal (sog. »Drei-Kanäle-Argument«), daß Deutschland trotz seiner Neutralität verpflichtet sei, mit Konterbande beladene Schiffe passieren zu lassen, und somit der Wimbledon die Durchfahrt zu Unrecht verweigert habe.

Dagegen ließ der Gerichtshof die rechtliche Qualifizierung der vertraglichen Regelung offen. In der Literatur wird das Regime des Versailler Vertrages teils als Servitut[73], teils als Objektive Ordnung[74] angesehen. Das Regime sollte jedoch keinen Bestand haben.

Am 14. November 1936[75] richtete das Deutsche Reich an 16 europäische Staaten eine Note und erklärte, daß es die »im Versailler Vertrag enthaltenen Bestimmungen über die auf deutschem Gebiet befindlichen Wasserstraßen. . .nicht mehr als für sich verbindlich« anerkenne. Die Durchfahrt von Handelsschiffen wurde allerdings weiterhin auf der Grundlage der Gleichbehandlung gestattet, Kriegsschiffe dage-

72 Vgl. oben S. 58

73 Vgl. *Schücking* in der abweichenden Ansicht zum *Wimbledon*-Fall, PCIJ, Ser. A, No. 1, 43; *Reid* (Anm. 34), S. 138.

74 Vgl. Harvard Draft (Anm. 64) 923.

75 RGBl. II, 361.

gen einer Anmeldepflicht auf den diplomatischen Kanälen unterworfen. Gegen die einseitige Aufhebung der friedensvertraglichen Bestimmungen erhoben nur Frankreich und die ČSSR förmlichen Protest.

Mit der Aufkündigung der Art. 380 ff. des Versailler Vertrages erscheint die Auffassung der Kritiker der Servitutentheorie bestätigt, wonach keine Sonderregelungen für gebietsbezogene Verträge bestehen und insbesondere ihre Geltungsdauer nicht unbeschränkt ist, sondern durch solche Faktoren, wie die Ausgewogenheit von Leistung und Gegenleistung und machtpolitischen Gegebenheiten beeinflußt wird. Die Deutschland einseitig belastende Regelung der Art. 380 ff. des Vertrages mußte bei einem - wie auch immer gearteten - politischen Wiedererstarken beinahe zwangsläufig zu einer Ablösung drängen. Dabei fällt auf, daß es auch im ausländischen Schrifttum kaum eine Stellungnahme gibt[76], die unter Hinweis auf die territoriale Natur von der Fortgeltung der Art. 380 ff. ausginge. Sogar *O'Connell*[77], wohl der exponierteste Vertreter des Konzepts der dinglichen Verträge, spricht sehr unbestimmt von einem »stillschweigenden Wiederaufleben« des alten Regimes. Im übrigen nimmt vor allem das deutsche Schrifttum an, daß die Art. 380 ff. des Versailler Vertrages obsolet geworden sind, da auch die zum Ende des Zweiten Weltkriegs erörterten Pläne einer Internationalisierung des Kanals nicht verwirklicht worden sind. Die Schiffahrtsfreiheit wird danach ausschließlich auf der Grundlage innerstaatlichen bundesdeutschen Rechts gewährleistet[78]. Allerdings wird zu Recht diskutiert, ob nicht angesichts der langen Praxis inzwischen ein gewohnheitsrechtlicher Anspruch fremder Staaten auf Durchfahrt durch den Kanal besteht[79].

76 Vgl. aber dabei das bei *Whiteman* (Anm. 68) Bd. 3, S. 1259 f. abgedruckte Memorandum über den »Kiel Canal« vom 10.3.1952; ferner *Baxter* (Anm. 3)., S. 181 f.

77 A.a.O. (Anm. 10), S. 590.

78 *Böhmert*, Internationales Recht und Diplomatie 1958, 170 (180 ff.); *Brüel*, International Straits, Bd. 1 (1947), S. 171; *Dahm* (Anm. 8), S. 696; *Broms* (Anm. 20), S. 60; *v. Münch*, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 1 (1960), S. 85; *Seidl-Hohenveldern*, Juristische Schulung 1961, 16; *ders.*, Völkerrecht, S. 206; *Hecker*, Praktische Fragen des Staatsangehörigkeits-, Entschädigungs- und Völkerrechts (1960), S. 72; *Starke* (Anm. 55), S. 239; *Brownlie* (Anm. 20), S. 271; OLG Schleswig (*Ari*-Fall), SchlHA 1955, 101; anderer Ansicht *Rheinstrom* (Anm. 7), S. 36; *Brierly* (Anm. 40), S. 236.

79 *Delupis* (Anm. 40), S. 44.

Die Durchfahrt durch internationale Meerengen

Dr. *Ondolf Rojahn* LL. M., Hamburg

Meerengen sind die Engpässe der Seefahrt. Hier stößt das Interesse der Handels- und Schiffahrtsnationen an einer möglichst freien und ungehinderten Durchfahrt auf das gesteigerte Bestreben der unmittelbar angrenzenden Staaten, den Schiffahrtsstrom dicht vor ihren Küsten aus Sicherheitsgründen zu überwachen und zu kontrollieren. Aufgabe des Völkerrechts ist es, einen Ausgleich der hier bestehenden Interessengegensätze herbeizuführen. Der erste weltweite Versuch einer vertraglichen Normierung des Interessenausgleichs ist in der Genfer Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone von 1958 (Küstenmeer-Konvention)[1] enthalten. Seit jener Zeit haben sich jedoch die tatsächlichen Bedingungen und Rechtsverhältnisse der Meeresnutzung insgesamt derart grundlegend gewandelt, daß das geltende Recht der Durchfahrt durch internationale Meerengen von einer großen Staatenmehrheit als teils zu eng, teils zu weit, in jedem Falle aber als unbefriedigend empfunden wird. Die Neugestaltung des Durchfahrtsrechts ist zu einem der zentralen Themen der 3. UN-Seerechtskonferenz (Caracas 1974) geworden. Der überwiegenden Ablehnung des geltenden Rechtszustands liegt eine Vielzahl militär-strategischer Erwägungen und handelspolitischer Gesichtspunkte von unterschiedlichem Gewicht zugrunde. Die Reformberatungen werden jedoch durch zwei Faktoren in ganz besonderem Maße geprägt: zum einen durch die immer ernster werdenden Verkehrs- und Umweltgefahren, die heute von der Seeschiffahrt ausgehen, zum anderen durch die allgemeine Tendenz in der Staatenpraxis, den Bereich des Küstenmeeres auf 12 sm Breite zu erweitern.

Der nachfolgende Überblick soll zunächst aufzeigen, wie sich diese Faktoren auf den Interessenkonflikt bei der Durchfahrt internationaler Meerengen auswirken. Daneben soll untersucht werden, wie das geltende Meerengenrecht auf den Interessengegensatz reagiert und in welchen Punkten es sich als unbefriedigend erweist. Dabei wird jeweils

1 UNTS 516 (1964), 206 ff.

zwischen der Durchfahrt von Handelsschiffen und Kriegsschiffen in Meerengen zu unterscheiden sein. In einem letzten Teil sollen schließlich die Haupttendenzen in der rechtspolitischen Diskussion skizziert werden.

1. Die Durchfahrt von Handelsschiffen durch internationale Meerengen

a) Internationale Schiffahrtsinteressen und küstenstaatliches Sicherheitsinteresse

Die Schiffahrt ist eine der wichtigsten Formen der Meeresnutzung, da erst durch sie die Vielfalt der maritimen Nutzungsarten gewährleistet ist[2]. Der Verlauf der internationalen Schiffahrtswege wird von der Struktur der Weltmärkte ebenso bestimmt wie durch eine Reihe geographischer Faktoren: neben der Erdkrümmung sind das vor allem die Lage der Seehäfen, klimatische Bedingungen und Meeresströmungen sowie die Lage der Meerengen.

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Durchfahrt durch *internationale* Meerengen. Eine allgemein anerkannte Definition der internationalen Meerengen gibt es bisher nicht. Überwiegend werden solche Meerengen als international bezeichnet, die zwei Teile der Hohen See miteinander verbinden und der internationalen Schiffahrt dienen[3]. Nicht hierunter fallen also Meerengen, die die Hohe See mit den Eigengewässern (Binnenmeer) eines Staates verbinden[4]. Für die »Internationalität« einer Meerenge ist nicht entscheidend, ob die Wasserstraße auch in größerem Umfang von der Schiffahrt genutzt wird[5]. Die Ansicht, eine Meerenge sei nur »international«, wenn sie

2 Dies gilt für den Seehandel und die Passagierschiffahrt wie für die Erdöl- und Erdgasgewinnung und den Abbau mineralischer Feststoffe vom Meeresgrund, die militärische Nutzung und die Meeresforschung.

3 So Art. 16 Abs. 4 der Genfer Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone von 1958; *Bruël*, International Straits, Bd. 1, S. 42 ff.; *Lapidoth*, Les détroits en droit international (1972), S. 19 ff. mit weiteren Nachweisen. Art. 16 Abs. 4 zählt zu den internationalen Meerengen auch jene, die der Schiffahrt zwischen einem Teil der Hohen See und dem Küstenmeer eines dritten (nicht an die Meerenge grenzenden) Staates dienen – eine Sonderregelung, die dem Interesse Israels im Golf von Akaba Rechnung tragen sollte.

4 Wie z. B. die Straße von Kertsch, die das Schwarze Meer mit dem Asowschen Meer, sowjetischen Eigengewässern, verbindet. Hier sind auch die Gewässer der Meerenge als Eigengewässer zu betrachten.

5 *Bruël* (Anm. 3), S. 43; *Lapidoth* (Anm. 3), S. 26 ff.; *McDougal/Burke*, The Public Order of the Oceans, S. 212; der Internationale Gerichtshof (IGH) hat im Jahr 1949 auch die abseits der großen Schiffahrtsrouten gelegene Meerenge von Korfu als internationale Meerenge angesehen, Corfu Channel Case, ICJ Reports 1949, 28 ff.

normalerweise von Schiffen mehrerer Staaten befahren werde[6], hat sich nicht durchgesetzt. Die einzelnen Faktoren, die die internationale Bedeutung einer Meerenge ausmachen: Zahl, Art und Tonnagevolumen der durchgehenden Schiffahrt, die Nähe zu Bevölkerungs- und Handelszentren (Häfen), die Dichte des Verkehrs zwischen den gegenüberliegenden Ufern (Fährverkehr) sowie das Bestehen wirtschaftlicher Alternativrouten, sind stetem Wandel unterworfen und lassen sich nicht in einer allgemeinen Formel ausdrücken. Jede Meerenge besitzt ihre eigene Individualität. Der nachfolgende Überblick enthält einige Angaben über die für die internationale Handelsschiffahrt wichtigsten Meerengen.[7]

Zu den wichtigsten internationalen Meerengen zählen:

1) Die *Straße von Dover* zwischen Frankreich und Großbritannien: eine der verkehrsreichsten Schiffahrtsstraßen der Welt. Verkehrsbeobachtungen haben 1972 ergeben, daß etwa 350 Fahrzeuge die Meerenge täglich passieren[8]. Hinzu kommen rd. 200 Fährschiffe in der Spitzenzeit. Zahlreiche Sandbänke engen das freie Fahrwasser ein. Kollisionen und Strandungen haben in den letzten 13 Jahren 107 Menschenleben gefordert und Schäden in Höhe von rd. 250 Mill. DM verursacht, Kosten für die Beseitigung von Ölverschmutzungen und Wrackbeseitigung nicht eingerechnet. 1973 wurden täglich 1 Mill. t Rohöl durch die Meerenge befördert. 30 % aller Schiffe hatten gefährliche Güter nach IMCO-Code[9] an Bord. 25 % der durchgehenden Schiffe waren in Großbritannien, je 10 % in Frankreich, den Niederlanden und der

6 International Law Commission, Yearbook ILC 1956, Bd. 2, 273.

7 Die Angaben stammen - sofern nicht besonders vermerkt - aus: *Hodgson/McIntyre*, Maritime Commerce in Selected Areas of High Concentration, in: Clingan, Jr./Alexander (Hrsg.), Hazards of Maritime Transit, Law of the Sea Institute Workshop (1973), S. 10 ff. Diese Autoren verfaßten auch die Seekarte »World Straits Affected by a 12 Mile Territorial Sea«, hrsg. vom Office of the Geographer, Department of State, Washington, D. C. 1972. Diese Karte nennt 121 internationale Meerengen, die für die Handelsschiffahrt jedoch von sehr unterschiedlicher Bedeutung sind. Die neueren Angaben von 1973 beruhen auf Daten über die aktuellen Schiffsbewegungen aus Lloyd's Schiffahrtsregister und der Datenverarbeitung des U.S. Transportation Systems Center.

8 Angaben nach *Masson/Hübschmann*, Mehr Sicherheit im Englischen Kanal, Hansa 1974, S. 1263; vgl. auch *Bowett*, The English Channel, Collisions and Coastal States Jurisdiction: A Tentative Proposal, International Relations 3 (1971), 953 ff.

9 Siehe hierzu *Lampe/Masson*, Neues Recht für gefährliche Seefrachtgüter - Gesetzliche Übernahme des IMCO-Code, Hansa 1974, S. 698 ff.

Bundesrepublik registriert. Die Mindestbreite der Meerenge liegt bei 18 sm. Küstenmeeransprüche: Frankreich: 12 sm; Großbritannien: 3 sm.

2) Die *dänischen Meerengen - Sund, Belte:*[10] Sie werden jährlich von rd. 50.000 Schiffen passiert und bilden den einzigen natürlichen Zugang in die Ostsee. 1971 wurden täglich 114.000 t Erdöl durch die Meerengen transportiert[11]. Die Meerengen liegen vollständig im Küstenmeer Dänemarks (3 sm) und Schwedens (4 sm).

3) Die *Straße von Hormuz*: Sie verbindet die ölproduzierenden Staaten am Persischen Golf (Iran, Irak, Kuwait, Saudi-Arabien, Bahrain, Katar) mit dem Golf von Oman und den Weltmeeren. Nach Schätzungen haben 1973 rd. 100 Schiffe täglich die Meerenge passiert. Fast alle diese Schiffe dienen der Ölversorgung Europas und Japans[11]. Die Meerenge fällt in das Küstenmeer der Anliegerstaaten Iran (12 sm) sowie Muskat und Oman (12 sm).

4) Die *Straße von Gibraltar*: Ihre Bedeutung ist seit der Schließung des Suez-Kanals etwas zurückgegangen. Jährlich wird sie etwa von 2000 Tankern vorwiegend aus algerischen und libyschen Häfen passiert, die Nordeuropa und die Vereinigten Staaten anlaufen. Die Meerenge ist zur Zeit die einzige Seeverbindung zum Mittelmeer und zum Schwarzen Meer. Im Falle der Wiedereröffnung des Suez-Kanals würde sie den Weg um die Südspitze Afrikas von London nach Bombay um 41 %, von London nach Singapur um 31 % und von Philadelphia in den Persischen Golf von 12.000 sm auf 8 500 sm verkürzen. Die Meerenge fällt an ihren engen Stellen (8 sm Breite) in das Küstenmeer Spaniens (6 sm) und Marokkos (12 sm).

5) Die *türkischen Meerengen - Bosporus und Dardanellen*: Sie verbinden das Schwarze Meer - und damit den Seehandel der Türkei, Bulgariens, Rumäniens und der südlichen Sowjetunion - mit dem Mittelmeerraum. Abgesehen von dem örtlichen Verkehr werden sie jährlich von mindestens 10000 Schiffen passiert. Die Meerengen fallen vollständig in das Küstenmeer der Türkei.

10 *Legind*, Maßnahmen Dänemarks für die Schiffahrt in den Ostsee-Zugängen, Hansa 1971, S. 1308; *Symonides*, Legal Status of the Baltic Straits, Polish Yearbook of International Law 1971, 119 ff.

11 Genauere Zahlenangaben über den weltweiten Rohöltransport im Anhang zu dem Bericht von *R. Platzöder* in diesem Band. Vgl. auch: UN and the Sea; UNITAR News, Bd. 6, Nr. 1 (1974),UN Map Nr. 2691 (1971 Tanker Traffic and Oil Flow).

6) Die Straßen von Malakka und Singapur:[12] Etwa die Hälfte des maritimen Ölexports aus dem Mittleren Osten verläßt den Indischen Ozean durch diese Meerengen, jährlich mehr als 7500 Tanker, vor allem in Richtung japanischer Häfen. Der Hafen von Singapur zählt mehr als 10000 Schiffe jährlich. Die Straße von Malakka ist wegen des seichten Fahrwassers für voll beladene Tanker von über 250000 t Tragfähigkeit nicht passierbar. Die Meerengen fallen an mehreren Stellen in ihrer gesamten Breite in das Küstenmeer von Indonesien (12 sm), Malaysia (12 sm) und Singapur (3 sm)[13].

Zu den 20 am dichtesten befahrenen Meerengen mit einer geringsten Breite unter 24 sm zählen nach *Hodgson/McIntyre* außerdem: Bab el Mandeb (9)[14] - Frankreich (12)[15], Nord-Jemen (12), Süd-Jemen (12); Korea-Straße (2) - Japan (3), Süd-Korea (keine Äußerung); La Perouse-Straße (23) - Japan (3), UdSSR (12); San Bernadino-Straße (8) - Philippinen (12); Sunda-Straße (12) - Indonesien (12); Lombok-Straße (11) - Indonesien (12); Mindoro-Straße (20) - Philippinen (12); Tsugaru-Straße (10) - Japan (3); Cook-Straße (12) - Neuseeland (3); Straße von Messina (2) - Italien (12); Bonifacius-Straße (6) - Frankreich (12), Italien (12); Kithera-Straße (10) - Griechenland (6); Bering-Straße (19) - USA (3), UdSSR (12); Magellan-Straße (2) - Argentinien (200), Chile (27 ?).

Dem Interesse der Handelsnationen an einer möglichst freien Schiffahrt durch internationale Meerengen tritt vielfach ein gesteigertes Sicherheitsbedürfnis der an die Meerengen grenzenden Küstenstaaten gegenüber. Dahinter steht die Befürchtung der Anliegerstaaten, daß sich die von der Schiffahrt allgemein ausgehenden Unfallgefahren (Kollisionen) und Umweltgefahren (Ölverschmutzung) in Meerengen infolge deren geringen Breite und hohen Verkehrsdichte noch erheb-

12 *Leifer/Nelson*, Conflict of Interest in the Straits of Malacca, International Affairs (London) 1973, 190 ff.

13 *Rudolf*, Die Malakka-Straße, ein neues Völkerrechtsproblem, Festschrift für Berber 1973, S. 433 ff.; *Shaw*, Juridical Status of the Malacca-Straits in International Law, Japanese Annual of International Law 14 (1970), 34 ff.

14 Zahlen in Klammern hinter Meerengen geben geringste Breite in sm an. Quelle: *Lay/Churchill/Nordquist;* New Directions in the Law of the Sea, Widths of Selected Straits and Channels (1973), Bd. 2, S. 885–891.

15 Zahlen in Klammern hinter Anliegerstaaten geben Küstenmeerbreite in sm an. Quelle: U.N. Legislative Series, ST/LEG/SER. B/15, 16 (1970, 1973); *Kehden*, Die Inanspruchnahme von Meereszonen und Meeresbodenzonen durch Küstenstaaten (2. Aufl. 1971) (mit Ergänzungen).

lich erhöhen. Am 1. Januar 1974 waren 63 % der Weltbulkflotte (seegehende Eindeckschife über 10000 tdw, mit Ausnahme von Gas- und Chemikalientanker) Tanker[16].

Der Umstand, daß gerade die Meerengen in der Diskussion um Sicherheit und Umweltschutz beim Öltransport über See in den Vordergrund gerückt werden, ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die Hauptrouten des weltweiten Öltransports auch durch so dicht befahrene Meerengen wie die Straßen von Dover und Gibraltar, Hormuz und Malakka verlaufen. Diese Tatsache und etwa das düstere Bild der Unfallziffern in der Straße von Dover dürfen jedoch nicht zu der Annahme verleiten, daß es eine spezifische Umweltproblematik gerade *der* Handelsschiffahrt in internationalen Meerengen *schlechthin* gibt. Vielmehr ist festzustellen, daß sich Probleme der Verkehrssicherheit und des Kollisionsschutzes heute auf allen dicht befahrenen Schiffahrtswegen stellen. Sie sind nicht für Meerengen charakteristisch. Auch auf Hoher See sind Ballungen zu beobachten, die auf die größere Genauigkeit und Zuverlässigkeit bei der Standortbestimmung vor den Ansteuerungspunkten zurückzuführen sind[17]. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß Umweltgefahren nicht nur die Folge von Schiffskollisionen sind, sondern mit dem Betrieb des Schiffs als solchem verbunden sein können – und dort nicht so sehr von der herkömmlichen Handelsschiffahrt ausgehen, sondern hauptsächlich von Supertankern (Großtanker von mehr als 200000 t Tragfähigkeit), Schiffen mit atomarem Antrieb oder auch Schiffen mit besonders gefährlicher Ladung wie Chemikalien, Gase oder Nuklearstoffe. Zahlreiche Umweltgefahren entstehen nicht als Folge besonders schwieriger Navigationsbedingungen in Meerengen, sondern auf allen Schiffahrtsrouten: das gilt vor allem für die Praxis des Ablassens von Ölrückständen, den spektakulären Fall des Austretens von Radioaktivität aus undichten Schiffsreaktoren und Betriebsunfälle wie die Explosionen gashaltiger Luftgemische, die sich bei der Reinigung von Ladetanks und Tankern bilden können[18].

16 Hansa 1974, S. 696; Die gesamte, am 1. 7. 1974 in Fahrt befindliche Massengutonnage von 361,727 Mill. tdw. verteilte sich auf Tanker mit 230,474 Mill. tdw., Erz-Öl-Schiffe mit 22,388 Mill. tdw., Massengut-Öl-Schiffe mit 17,200 Mill. tdw., Erzschiffe mit 11,092 Mill. tdw. und Massentrockengutfrachter mit 80,573 Mill. tdw., Hansa 1974, S. 1453.

17 Von der IMCO empfohlene Verkehrstrennungsgebiete sind nicht nur in Meerengen (Straße von Dover, Gibraltar und Bab el Mandeb), sondern auch auf offener See um die Südspitze Afrikas, vor der Küste Portugals und in der Deutschen Bucht eingerichtet worden. Vgl. IMCO (Hrsg.), Ship's Routeing (3. Aufl. 1973).

18 *Masson*, Beförderung gefährlicher Güter auf Seeschiffen, Hansa 1973, S. 1813 ff.

Die Verschmutzungsgefahr für küstennahe Gewässer und Uferstreifen, die heute von der Handelsschiffahrt ausgehen, hat inzwischen mehrere Staaten veranlaßt, einseitig Überwachungs- und Kontrollrechte über den küstennahen Schiffsverkehr in Anspruch zu nehmen und die Einhaltung bestimmter Sicherheitsvorkehrungen zu verlangen. Aus der Sicht des Küstenstaates bietet sich zur völkerrechtlichen Begründung dieser Befugnisse das Institut der Küstenmeerhoheit oder die neuartige Form einer funktionell begrenzten Verschmutzungskontrollzone an[19]. So verständlich die Sorge der Küstenstaaten um die Reinhaltung ihrer Gewässer auch ist, so begreiflich sind die hier ansetzenden Befürchtungen der Schiffahrtsnationen vor einer ungerechtfertigten Einschränkung der Schiffahrtsfreiheit. Es bedarf keiner besonderen Betonung, daß einseitige übermäßige Belastungen des Schiffverkehrs gerade in wirtschaftlich bedeutsamen Meerengen besonders schwerwiegend wären. Die Tendenz zu 12 sm breiten Küstenmeeren wirkt sich jedoch in Meerengen keineswegs so dramatisch aus, wie es das rein zahlenmäßige Ansteigen der Meerengen mit Küstenmeerstatus – 121 neue Meerengen[20] — auf den ersten Blick erscheinen lassen mag. Die Zahl der wirtschaftlich bedeutsamen Meerengen liegt nicht nur weit unter 121, auch die Zahl der neuen Meerengenstaaten steigt nicht in dem gleichen Maße wie die Zahl der neuen Meerengen: 17 neue Meerengen liegen im Inselgebiet der Kurilen (UdSSR, Japan), 20 neue Meerengen liegen in indonesischen, eine vergleichbare Anzahl in den Gewässern der Philippinen[21]. Eine große Zahl dieser Meerengen grenzt nicht an Bevölkerungs- und Handelszentren. Soweit aber in Meerengen Verkehrs- und Umweltgefahren in gesteigertem Maße bestehen wie z. B. in den Straßen von Dover und Malakka, so bestehen sie unabhängig davon, ob das Küstenmeer 3 oder 12 sm breit ist und müssen in jedem Fall – und zwar auch unter Beschränkungen für die Schiffahrt, wie etwa durch Einführung erhöhter Sicherheitsvorkehrungen auf Tankern[22] —

19 Wie z. B. die von Kanada im Arctic Water Pollution Prevention Act 1970 eingerichtete 100 sm breite *shipping safety control zone*. Siehe *Morin*, Le progrès technique, la pollution et l'évolution récente du droit de la mer au Canada, particulièrement à l'égard de l'Arctique, Canadian Yearbook of International Law 8 (1970), 158; sowie den Beitrag von *Wolfrum* in diesem Band.

20 Siehe oben Anm. 7.

21 *Lay/Churchill/Nordquist* (Anm. 14), S. 885 ff.

22 Als Schutzmaßnahme gegen Explosionsgefahren auf Tankern kommen Inertgas-Anlagen, die z. B. von der Royal Dutch Shell bei Supertankern eingebaut werden, in Betracht. Außerdem werden eine Begrenzung der Ladetankvolumen und der Einbau

gelöst werden. Besondere (Rechts-) Gefahren für die Handelsschiffahrt entstehen allerdings dann, wenn Meerengenstaaten unter Berufung auf ihre Küstenmeerhoheit versuchen, diese Probleme einseitig ohne Berücksichtigung international anerkannter Sicherheits-Standards zu lösen. Diese Gefahr besteht vor allem in jenen Meerengen, deren Anliegerstaaten weder auf die Interessen einer eigenen Handels- und Tankschiffahrt noch auf die wirtschaftliche Lebensfähigkeit eigener Häfen in der Meerenge politische Rücksicht nehmen müssen.

Dies zeigt das Verhalten Malaysias und Indonesiens an der Straße von Malakka, die von diesen Staaten als Küstenmeer (12 sm) beansprucht wird. Beide Staaten haben sich unter Berufung auf die Notwendigkeit von Umweltschutzmaßnahmen in der bereits stark verschmutzten Meerenge das Recht vorbehalten, diese für Großtanker von mehr als 200000 t Tragfähigkeit zu sperren und diese Tanker über mehrere 100 sm um die Insel Bali durch die Straßen von Lombok und Makassar umzuleiten. Bisher wurden keine Sperrmaßnahmen ergriffen. Japan leitet jedoch bereits heute seine Tanker von mehr als 250000 t um die Insel Bali herum[23]. Die Besorgnis Japans vor einer Sperrung der Straße von Malakka für Großtanker ist gestiegen, nachdem am 7. Januar 1975 der 237698 BRT große japanische Tanker »Showa Maru« gegen eines der sieben Felsenriffe der Malakka-Hauptrinne prallte, leckschlug und rd. 4,5 Mill. Liter Rohöl verlor[24]. Dieser Unfall könnte Singapur umstimmen, den dritten Anliegerstaat der Meerenge, der bisher als Hafenstadt an einer »freien Schiffahrt« interessiert eine Sperrung der Meerenge für Tanker ablehnte.

Eine Empfehlung der IMCO, in dieser vielbefahrenen Meerenge ein Verkehrstrennungsgebiet einzurichten, haben Indonesien und Malaysia — beide Staaten sind IMCO-Mitglieder — bisher abgelehnt[25].

Erwähnt sei auch, daß z. B. Kanada in den arktischen Gewässern - und damit auch in den Meerengen der potentiell wichtigen Nord-West-Passage - in Anspruch nimmt, Großtankern die Durchfahrt zu untersagen, falls sie nicht den von Kanada geforderten Mindestvoraus-

doppelter Ladetankböden (zum Schutz bei Grundberührungen) erwogen; *Mau*, Umweltschutz in der Seeschiffahrt, Hansa 1973, S. 1364 ff.

23 Das ist ein Umweg von rd. 38 Stunden, der pro Fahrt bis zu 80.000,— DM mehr kosten soll. Vgl. Die Welt, 8. 1. 1975, 20.

24 Die Welt, 8. 1. 1975, 20.

25 *Rudolf* (Anm. 13), S. 438.

setzungen in Größe, Aufteilung und Festigkeit der Ladetanks entsprechen[26]. Daß die Handelsschiffahrt durch Meerengen nicht nur rechtlichen Beschränkungen aus Umweltschutzgründen, sondern offensichtlich auch aus Gesichtspunkten militärischer Sicherheit ausgesetzt sein kann, zeigen die Regelungen, die die Volksrepublik China für die Chiungchow-Straße zwischen der Insel Hainan und dem chinesischen Festland erlassen hat:[27] Handelsschiffe bedürfen einer Durchfahrtserlaubnis, die 48 Stunden vor der Passage zu beantragen ist; außerdem sind der Gebrauch der Radareinrichtungen und das Photographieren untersagt.

Die wirtschaftliche Interessenlage der Bundesrepublik Deutschland ist in bezug auf die ungehinderte Durchfahrt durch internationale Meerengen dadurch geprägt, daß die Versorgung mit Rohstoffen über die am dichtesten befahrenen Meerengen läuft: über die Straßen von Hormuz und Dover (nach Wiedereröffnung des Suez-Kanals auch über Bab el Mandeb und die Straße von Gibraltar) verläuft der Rohölimport aus dem Persischen Golf. Eisenerz, Kohle, Bauxit und Phosphat sowie Getreide aus Australien, den Vereinigten Staaten und Afrika werden in jedem Fall durch die Straße von Dover transportiert. Der bedeutende Handel mit Japan verläuft auch durch die Straßen von Malakka und Singapur. Die Struktur der deutschen Handelsflotte weist im Vergleich zur Schiffstypenstruktur des Weltseeverkehrs einen relativ hohen Anteil von Tankschiffen (27,8%, 103 Schiffe, 3,71 Mill. tdw, im Bau 2 Tanker von je 386000 tdw) und Massengutfrachtern (28%, 70 Schiffe, darunter 6 von 145000 tdw und 78000 BRT) auf. Unter deutscher Flagge fahren außerdem zur Zeit 8 Gastanker (1600–4300 BRT) sowie das atomgetriebene Handelsschiff »Otto Hahn«.[28] Aufgrund dieser Zusammenstellung, die in der Sicht mancher Küsten- und Meerengenstaaten ein erhebliches Potential an Umweltgefahren bergen mag, erscheint auch eine Gefährdung der deutschen Handelsschiffahrt und

26 Section 12 des Gesetzes von 1970, vgl. Anm. 19; Text in International Legal Materials (ILM) 9 (1970), 543 ff.

27 People's Republic of China, Order of the State Council. Regulations governing foreign nonmilitary vessels passing through the Chiungchow Strait. Adopted at the 145th Plenary Session, June 5, 1964, in: *Lay/Churchill/Nordquist* (Anm. 14), S. 549.

28 Angaben aus: Verband Deutscher Reeder (Hrsg.), Zur Unternehmensstruktur in der deutschen Seeschiffahrt (1974), Bd. 2, S. 2–4 ff.; zur künftigen Struktur der deutschen Handelsflotte, Ergebnisse des Treuarbei-Battelle-Gutachtens, Hansa 1974, S. 691. In der deutschen Schiffahrt wird damit gerechnet, daß wegen des steigenden Erdgas-Bedarfs und der steigenden Chemikalien-Exporte die Zahl der Flüssiggas- und Chemikalientanker in der deutschen Handelsflotte erheblich zunehmen wird.

damit der Energie- und Rohstoffversorgung nicht ausgeschlossen, sollten sich künftig weitere Meerengenstaaten dem Standpunkt von Indonesien und Malaysia anschließen[29].

b) Das Durchfahrtsrecht der Handelsschiffahrt

Die vorhergehenden Ausführungen geben zunächst Anlaß zu der Prüfung, ob es ein Sonderrecht der Durchfahrt für die Handelsschiffahrt in Meerengen gibt, welches gerade einem Konflikt zwischen gesteigertem Verkehrsinteresse und berechtigten Sicherheitsbedürfnissen der Uferstaaten wie etwa dem in der Straße von Malakka Rechnung trägt. Im Vordergrund soll dabei die Rechtslage in internationalen Meerengen stehen, die heute zumindest in einem Bereich in ihrer gesamten Breite von den Ansprüchen der Anliegerstaaten auf ein 12 sm breites Küstenmeer erfaßt werden.

Vorweg ist folgendes zu bemerken: Beschränkungen der Schiffahrt in Meerengen, die aufgrund einer 12-sm-Grenze Küstenmeerstatus besitzen, lassen sich heute völkerrechtlich nicht mehr dadurch aus dem Weg räumen, daß man die 12-sm-Grenze *per se* für rechtswidrig erklärt und die Problematik der friedlichen Durchfahrt allein *de lege ferenda* – nämlich für den Fall einer allgemeinen vertraglichen Sanktionierung der 12-sm-Norm diskutiert. Es erscheint zwar gegenwärtig (noch) nicht gerechtfertigt, aus der Staatenpraxis zu folgern, die 12-sm-Breite habe sich bereits als allgemeine Gewohnheitsrechtsnorm durchgesetzt. Denn nach wie vor hält eine nicht geringe Anzahl von Staaten, darunter mehrere bedeutende Schiffahrtsnationen (USA, Großbritannien, Japan und die Bundesrepublik), unter Ablehnung der 12-sm-Grenze an der Dreimeilengrenze fest. Diese Staaten können nicht an eine 12-sm-Regel gebunden werden, soweit sie ihren abweichenden Standpunkt durch Protest, Rechtsverwahrung usw. geäußert haben. Denn es läßt sich kein Völkerrechtssatz des Inhalts nachweisen, daß ein Staat durch eine Staatenmehrheit an eine seine Interessen unmittelbar berührende Gewohnheitsrechtsnorm des internationalen Seerechts – wie des Völkergewohnheitsrechts schlechthin – gebunden werden kann, sofern er bereits im Entstehungsstadium der Norm seinen entgegenstehenden

29 Zeitungsberichten zufolge hat die Demokratische Volksrepublik Jemen (Süd) Hoheitsansprüche über die Meerenge von Bab el Mandeb erhoben und sich gegen eine »internationale Kontrolle« der Meerenge ausgesprochen, so Onze Octobre (Aden) vom 26. 10. 1973. Israelische Angaben an die Vereinten Nationen vom 21. 10. 1973, nach denen Jemen (Süd) die Meerenge für fremde Schiffe gesperrt habe, sind nicht bestätigt worden, siehe Le Monde vom 28. 10. 1973. (Vgl. hierzu *Rousseau*, Revue générale de droit international public 78 (1974), 1196 f.).

Willen geäußert hat und auch in der Lage gewesen ist, selbst an der neuen Praxis auf dem Meer teilzunehmen[30]. Hieraus folgt jedoch nicht, daß die 12-sm-Norm gar keine völkerrechtliche Geltungskraft besitzt. Eine solche Betrachtungsweise der Gewohnheitsrechtsbildung würde gerade einem sich so dynamisch fortentwickelnden Rechtsgebiet wie dem internationalen Seerecht nicht angemessen sein. Vielmehr kann sich schon während der allmählichen Bildung einer universalen Gewohnheitsrechtsnorm deren - begrenzte - Rechtswirksamkeit aus der Existenz entsprechenden regionalen Gewohnheitsrechts sowie aus der staatlichen Anerkennung im Einzelfall oder dem Estoppel-Grundsatz ergeben[31]. Bei realistischer Betrachtung muß man davon ausgehen, daß sich ein Schiffahrtsstaat, der selbst einen 12-sm-Küstenmeeranspruch erhebt und sich naturgemäß auf die Rechtsmäßigkeit seines Vorgehens beruft, im Hinblick auf die Handelsschiffahrt gegenüber einem Meerengenstaat, der ebenfalls einen 12-sm-Küstenmeeranspruch erhebt, an seinem eigenen Verhalten wird messen lassen wollen - mit der Folge, daß die 12-sm-Norm auf der Grundlage der Gegenseitigkeit im bilateralen Rahmen Rechtswirksamkeit erlangt[32]. Aus dieser Sicht darf festgestellt werden, daß die 12-sm-Norm zumindest im Kreise ihrer Anhänger rechtliche Wirkung entfaltet. Und zu den Staaten, für die die 12-sm-Grenze geltendes Recht darstellt, zählen einerseits Liberia, Panama, Frankreich und Italien und wohl auch Norwegen und Griechenland, unter deren Flaggen über die Hälfte der Welthandels-

30 Siehe zu dieser Problematik mit weiteren Nachweisen *Rojahn*, Die Ansprüche der lateinamerikanischen Staaten auf Fischereivorrechte jenseits der Zwölfmeilengrenze, S. 101 ff., 162 ff. 1973 beanspruchten 30 Staaten 3 sm-Grenzen, 14 Staaten 6 sm-Grenzen, 58 Staaten 12 sm-Grenzen und 18 Staaten zwischen 18–200 sm-Grenzen (vgl. Anm. 15).

31 Zur Anwendung des Estoppel-Grundsatzes siehe *Rojahn*, Die Berechtigung der Ansprüche auf ein Küstenmeer von mehr als 12 sm Breite, in: Kehden/Henkmann, Die Inanspruchnahme von Meereszonen durch Küstenstaaten (1. Aufl. 1967), S. 303–306.

32 Methodische Ansätze, nach denen diesem Element der Gegenseitigkeit bei der Gewohnheitsrechtsbildung konstitutive Bedeutung zukommt, sind u. a. von *MacGibbon*, Customary Law and Acquiescence, British Yearb. of Intern. Law 33 (1957), 115 ff.; *Suy*, Les actes juridiques unilatéraux en droit international public (1962), S. 245 ff.; *Simma*, Das Reziprozitätselement in der Entstehung des Völkergewohnheitsrechts (1970), S. 38 ff., entwickelt worden. Danach erscheint die Rechtsbildung als *»bewußte* ungeschriebene Rechtserzeugung durch zwischenstaatlichen Konsens«; das ist eine zutreffende Kennzeichnung gerade der *maritimen* Staatenpraxis, vgl. z. B. *Beesley*, The Canadian Approach to International Environmental Law, Canadian Yearbook of Intern. Law 11 (1973), 3 ff., und zur lateinamerikanischen Praxis *Rojahn* (Anm. 30), S. 106 ff., 156 ff., 281 ff.

und -tankerflotten registriert ist,[33] und andererseits die Anliegerstaaten besonders wichtiger Meerengen wie etwa Indonesien, Malaysia, die Philippinen, Saudi-Arabien, Iran, Oman und Marokko sowie die Sowjetunion.

aa) Sonderregeln des Vertragsvölkerrechts

Sucht man im *allgemeinen* Vertragsvölkerrecht nach Sonderregeln für die Durchfahrt durch internationale Meerengen, kommt allein Art. 16 Abs. 4 der Genfer Küstenmeer-Konvention von 1958 in Betracht. Nach dieser Bestimmung darf die *friedliche Durchfahrt* fremder Schiffe durch Meerengen, die der internationalen Schiffahrt dienen, nicht untersagt werden. Abs. 4 statuiert damit für internationale Meerengen eine Ausnahme von der allgemeinen Regel des Art. 16 Abs. 3, nach der der Küstenstaat in einzelnen Bereichen seines Küstenmeeres auch die friedliche Durchfahrt fremder Schiffe vorübergehend untersagen darf, wenn dies für den Schutz seiner Sicherheit unerläßlich ist. Abs. 4 ist im Schrifttum herangezogen worden, um die These zu begründen, daß zum Beispiel Supertankern jedenfalls nicht die Durchfahrt durch Küstenmeerbereiche in internationalen Meerengen untersagt werden darf[34]. Ein derartiges Sperrverbot wäre - abgesehen von seiner möglichen gewohnheitsrechtlichen Geltung – immerhin für jene internationalen Meerengen von Bedeutung, deren Gewässer aufgrund von

33 Die Verteilung der Welt-Massengutflotte auf die 12 führenden Schiffahrtsnationen zeigt nach dem Stand vom 1. 7. 1974 in Mill. tdw. folgende Tabelle (aus Hansa 1974, S. 1453):

Flagge	Tanker	Trocken-Massengutfrachter	Gesamt
Liberia	65,956	21,092	98,696
Japan	27,877	15,426	48,744
Großbritannien	27,794	8,591	41,397
Norwegen	22,853	8,663	37,640
Griechenland	13,159	9,842	25,045
Frankreich	10,942	1,142	12,919
Italien	6,116	3,035	11,650
Panama	6,647	2,940	10,169
Schweden	4,121	1,680	8,215
Deutschland, Bundesrep.	3,954	3,371	7,551
Spanien	4,035	1,262	5,533
UdSSR	4,558	0,650	5,271

34 *de Rocher*, Freedom of Passage Through International Straits: Community Interest Amid Present Controversy, University of Miami Sea Grant Program, Technical Bulletin Nr. 23, 1972, S. 108–109; wohl auch *Rudolf* (Anm. 13), S. 446.

3–12 sm Ansprüchen Küstenmeerstatus besitzen und bei denen ein oder mehrere Anliegerstaaten an die Küstenmeer-Konvention gebunden sind[35]. Aus Art. 16 Abs. 4 läßt sich jedoch ein unbedingtes Durchfahrtsrecht für alle Kategorien von Handelsschiffen nicht ableiten. Denn auch der Abs. 4 garantiert »nur« ein Recht auf *friedliche* Durchfahrt und relativiert das Durchfahrtsrecht, indem er zu der entscheidenden Frage schweigt, ob es für die »Friedlichkeit« der Durchfahrt nur auf ein konkretes gefährdendes Verhalten des Schiffes während der Passage oder auch generell auf die Beschaffenheit des Schiffes (Konstruktion, Größe, Tonnagevolumen, Art der Ladung) ankommt. Indonesien und Malaysia machen für die Sperrung der Straße von Malakka gerade geltend, daß die Durchfahrt von Tankern ab einer bestimmten Größenordnung *per se* nicht mehr als »friedlich« anzusehen sei, da bereits der Betrieb dieser Schiffe als solcher stets eine sehr hohe, wenn auch zunächst nur potentielle Verschmutzungsgefahr für die Anliegerstaaten mit sich bringe[36].

Die Küstenmeer-Konvention enthält aber keine Anzeichen dafür, daß dem Begriff der *friedlichen* Durchfahrt für den Bereich internationaler Meerengen mit Küstenmeerstatus ein anderer Inhalt beizumessen ist als im übrigen Küstenmeer. Vielmehr ist das Sperrverbot des Art. 16 Abs. 4 in seiner historischen Bedeutung zu sehen. Es bildet eine Reaktion auf gewisse Praktiken der Seekriegsführung, nämlich vor allem auf Blockade, Minenlegen und andere Absperrungsmaßnahmen, die gerade in Meerengen einen einschneidenden und wegen der geringen Breite auch verhältnismäßig leicht erreichbaren Erfolg versprechen[37]. Insoweit wendet sich das Sperrverbot, das auch gewohnheitsrechtlich anerkannt ist, nicht nur an die Meerengenstaaten, sondern an alle Staaten. Insoweit gilt es auch zugunsten der gesamten Handelsschiffahrt. Art.

35 Dabei handelt es sich u. a. um folgende Meerengen und Anliegerstaaten:

I. Meerengen bis zu 6 sm Breite: Dragon's Mouth (Trinidad und Tobago, Venezuela), Straße von Messina (Italien), Straße zwischen Elba und italienischer Halbinsel (Italien), Pentland-Straße (Vereinigtes Königreich), Großer Belt (Dänemark), Straße von Singapur (Singapur).

II. Meerengen von mehr als 6 sm bis 24 sm Breite: Juan de Fuca-Straße (USA, Kanada), St. Vincent Passage (Vereinigtes Königreich), Serpent's Mouth (Trinidad und Tobago, Venezuela), Minch Kanal (Vereinigtes Königreich), Nord Kanal (Vereinigtes Königreich), Bering-Straße (USA, UdSSR), Straße von Malakka (Malaysia).

36 *Leifer/Nelson* (Anm. 12), S. 199–200; *Rudolf* (Anm. 13), S. 439 ff.

37 *Laun*, Die Internationalisierung der Meerengen und Kanäle (1918), S. 2 ff.; *Bruël* (Anm. 3), S. 101 ff.; *Lapidoth* (Anm. 3), S. 48 ff.

16 Abs. 4 läßt sich jedoch nichts für die Frage entnehmen, unter welchen Umständen die Durchfahrt eines Handelsschiffes noch als »friedlich« anzusehen ist.

Demgegenüber scheint das Durchfahrtsrecht in einigen wenigen Meerengen mit Küstenstatus auf den ersten Blick großzügiger ausgestaltet als im restlichen Küstenmeer: in den Verträgen über die Magellan-Straße, die Straße von Gibraltar sowie die dänischen und türkischen Meerengen wird für alle Arten von Handelsschiffen »Freiheit der Schiffahrt« – »liberté de navigation« – gewährt.[38] Es ist jedoch bereits sehr zweifelhaft, ob damit zur Zeit des Vertragsschlusses die Schiffahrtsfreiheit, wie sie für Handelsschiffe auf der Hohen See besteht, garantiert werden sollte; denn diese Meerengen liegen – mit Ausnahme der Straße von Gibraltar – seit jeher im Küstenmeer der Anliegerstaaten. Man wird nicht davon ausgehen können, daß sich ein Meerengenstaat wie Dänemark am Öresund mit der Verpflichtung zur Abschaffung der Sundzölle (im Kopenhagener Vertrag von 1857) auch des Rechts begeben wollte, eine »nicht friedliche« Durchfahrt zu untersagen. Dies um so weniger als im Jahre 1857 – wie zur Zeit des Abschlusses der anderen Meerengen-Verträge – die Unfall- und Umweltgefahren, die heute etwa von der Groß- und Tankschiffahrt ausgehen, nicht einmal in Umrissen bekannt gewesen sind. Jedenfalls ist Dänemark einer Vertragsauslegung im Sinne einer unbeschränkten Schiffahrtsfreiheit auf der Seerechtskonferenz in Caracas 1974 energisch entgegengetreten[39]. Marokko hat im März 1973 ein Gesetz verkündet, nach dem der Grundsatz der friedlichen Durchfahrt für das 12 sm breite marokkanische Küsten-

38 Vertrag zwischen Chile und Argentinien vom 15. 9. 1881 über die Magellan-Straße (*Martens*, Nouveau recueil général de traités, 2. Serie, Bd. 12, S. 491): »Le détroit de Magellan demeure neutralisé à perpétuité et sa libre navigation est assurée aux pavillons de toutes les nations« (Art. 5).

Ähnlich (*libre passage*) der britisch-französische Vertrag vom 8. 4. 1904, der in Art. 7 die Straße von Gibraltar betrifft (*Martens*, a.a.O., 2. Serie, Bd. 32, S. 15), sowie die Konvention von Montreux vom 20. 7. 1936 für die türkischen Meerengen (*Martens*, a.a.O., 3. Serie, Bd. 34, S. 649): »En temps de paix, les navires de commerce jouiront de la complète liberté de passage. . .« (Art. 2).

Art. 1 Abs. 1 des Vertrages von Kopenhagen vom 14. 3. 1857 (*Martens*, a.a.O., 2. Serie, Bd. 16, S. 345) lautet ». . . Aucun navire quelconque ne pourra désormais, sous quelque prétexte que ce soit, être assujetti, au passage du Sund ou des Belts, à une détention ou entrave quelconque. . .«.

39 *Fergo* (Dänemark), A/CONF. 62/C. 2/SR. 11, S. 4 ». . . the Danish Straits. . . (have) never been subject to the right of free passage but (have) been under a special régime serving the interests of the coastal State and the international community. . .«.

meer in der Straße von Gibraltar Anwendung finden soll[40]. Demgegenüber haben allerdings Argentinien und Chile in Caracas hervorgehoben, daß der von ihnen geschlossene Vertrag über die Magellanstraße von 1881 die *Freiheit der Schiffahrt* für die Schiffe aller Flaggen sichert.[41]

Es ist also festzustellen, daß gegenwärtig das die Küstenmeerordnung allgemein kennzeichnende Recht auf friedliche Durchfahrt im wesentlichen[42] auch auf Meerengen mit Küstenmeerstatus Anwendung findet. Das gilt grundsätzlich auch für die bis zu 24 sm breiten sog. »neuen« Meerengen, die infolge von 12 sm-Ansprüchen dem Küstenmeerregime unterstellt werden[43]. Diese mit einer Ausdehnung auf 12 sm Breite einhergehende Erweiterung des Geltungsbereichs der traditionellen Durchfahrtsregeln ist allerdings nicht selbstverständlich. Denn die Ausbildung des Rechts auf friedliche Durchfahrt vollzog sich im Rahmen einer Küstenmeerpraxis, die ganz überwiegend von der Dreimeilenregel ausging. So ist es z. B. zu verstehen, daß dem Küstenstaat auf den Schiffahrtsstraßen durch sein Küstenmeer auch eine völkerrechtliche Verkehrssicherungspflicht (Bekanntgabe von Gefahren) trifft[44]. Für zahlreiche Staaten wird die Erfüllung dieser Pflicht in einem 12 sm breiten Küstenmeer faktisch unmöglich sein. Die gegenwärtige Staatenpraxis enthält jedoch (noch ?) keine eindeutigen Anhaltspunkte dafür, daß lediglich in den »alten« Meerengen der Küstenmeergrundsatz der friedlichen Durchfahrt gilt, in den »neuen« Meerengen sich dagegen ein der Schiffahrtsfreiheit angenähertes »freies Transitrecht« (ohne küstenstaatliche Kontrollrechte über die Schiffahrt und Verkehrssicherungspflichten) gewohnheitsrechtlich herausgebildet hat. Für eine entsprechende vertragliche Regelung haben sich auf der Seerechtskonferenz von Caracas vor allem die Meerengenstaaten Däne-

40 Gesetz Nr. 1-73-211 vom 2. 3. 1973 (»Loi fixant la limite des eaux territoriales et de la zone de pêche exclusive marocaines«); Art. 3: ». . . le droit de transit par les eaux territoriales marocaines et celui de les survoler sont accordés . . . conformément au principe du »passage inoffensif« tel qu'il est reconnu et défini par le droit international« (Bulletin Officiel Nr. 3149 vom 7. 3. 1973, 391 f.).

41 *Kelly de Guibourg* (Argentinien) und *Prieto* (Chile), A/CONF. 62/C. 2/SR. 13, S. 17.

42 Abgesehen von dem Sperrverbot in Art. 16 Abs. 4 Küstenmeer-Konvention und Sonderregelungen in den genannten Verträgen über einzelne Meerengen.

43 Eine Ausnahme gilt für jene Staaten, die sich der Bindung an eine 12 sm-Grenze durch Protest entzogen haben.

44 Art. 15 der Küstenmeer-Konvention von 1958.

mark, Italien, Schweden, Finnland und die Türkei eingesetzt[45]. Dabei handelt es sich aber um rechtspolitische Stellungnahmen und Vertragsentwürfe[46]. Daß ein Meerengenstaat, der ein 12-sm-Küstenmeer beansprucht, gerade für den Bereich einer dicht befahrenen Meerenge nur einen »eingeschränkten Hoheitsanspruch« erhebt und im Interesse einer ungehinderten Schiffahrt keine Überwachungs- und Kontrollrechte in der Meerenge geltend macht, kann nicht ohne weiteres vermutet werden. Zahlreiche 12-sm-Ansprüche von Staaten in der Dritten Welt zielen gerade auf eine räumliche Erweiterung der umfassenden Küstenmeerhoheit, und zwar aus Gründen wirtschaftlicher (und militärischer) Kontrolle auch über die Gewässer einer Meerenge, wie das Verhalten der Staaten an der Straße von Malakka zeigt.

Bemerkenswert ist jedoch, daß Frankreich in das Gesetz Nr. 71 - 1060 vom 24. Dezember 1971 über die Erweiterung des Küstenmeeres auf 12 sm Breite eine besondere Bestimmung über die Durchfahrt durch schmale Fahrwasser im Küstenmeer aufgenommen hat, die offenbar vor allem der hohen Verkehrsdichte in der Straße von Dover Rechnung tragen soll. Art. 3 lautet:

> »Where the Distance between the baselines of the French Coast and the baselines of the coast of an opposite foreign State is equal to — or less than — 24 miles or does not allow any longer the existence of a zone of high sea *sufficient for navigation, regulations may be issued in order to ensure a free maritime and aerial navigation*, subject to the provisions of international conventions and, *if need be, after an agreement has been reached with the concerned States*[47]«.

45 *Fergo* (Dänemark), A/CONF. 62/L. 2/SR. 11, S. 3; *Manner* (Finnland), A/CONF. 62/C. 2/SR. 11, S. 6; *Myrsten* (Schweden), A/CONF. 62/C. 2/SR. 12, S. 8; *Tuncel* (Türkei), A/CONF. 62/C. 2/SR. 13, S. 10.

46 Dänemark, Finnland, Draft Articles on the Territorial Sea and Straits, A/CONF. 62/C. 2/L. 3, L. 15 (22. 7. 1974). Vgl. auch *Symonides* (Polen), der erklärte, »it was . . . unjustified in terms of international law to classify straits into those up to six miles and those from six to 24 miles wide, especially since an overwhelming majority of delegations recognized a 12-mile territorial sea. In both cases the legal status was identical and the waters of such straits were territorial waters« (A/CONF. 62/C. 2/SR. 13, S. 5).

47 Englischer Text aus *Lay/Churchill/Nordquist* (Anm. 14), S. 24; amtl. Wortlaut in Journal Officiel vom 30. 12. 1971 (Hervorhebungen vom Verfasser). Nach schweren Kollisionen in der Straße von Dover in den Jahren 1970–71 beschlossen Frankreich und Großbritannien zur Erhöhung der Sicherheit in der Straße von Dover einen Verkehrsüberwachungs- und Informationsdienst einzurichten, der Daten über Verkehrsverhalten, Verkehrsablauf und Kollisionen sammeln und auswerten soll. Als Ergebnis der Unter-

Das Gesetz spricht also nicht von einem Recht auf friedliche Durchfahrt, sondern von der Aufrechterhaltung der freien Schiffahrt, was Assoziationen an den Grundsatz der Schiffahrtsfreiheit auf Hoher See wekken mag. Dem Küstenstaat stand es zwar auch bisher schon frei, die Durchfahrt fremder Schiffe durch sein Küstenmeer durch Vertrag mit interessierten Schiffahrtsstaaten einer großzügigen Regelung in Anlehnung an die Schiffahrtsfreiheit auf Hoher See zu unterstellen. Die Betonung der Verhandlungsbereitschaft in dem Gesetz, das das Küstenmeer eines der beiden Anlieger der Straße von Dover auf 12 sm Breite erweitert, kann jedoch als besonders gewichtiges Zeichen dafür gewertet werden, daß hier die Küstenmeerhoheit nicht in vollem Umfang, sondern mit geringerer Intensität ausgeübt werden soll. Das Gesetz erstreckt sich auch auf die französischen Übersee-Territorien, was für das Territorium der Afar und Issas an der Meerenge von Bab el Mandeb bedeutsam werden könnte. Es erscheint nicht ausgeschlossen, daß künftig andere Meerengenstaaten dem französischen Beispiel folgen werden.

bb) Der allgemeine Küstenmeer-Grundsatz der friedlichen Durchfahrt

Das geltende Vertrags- und Gewohnheitsrecht der friedlichen Durchfahrt durch das Küstenmeer erweist sich in mehrfacher Hinsicht gerade im Bereich von Meerengen für die Handelsschiffahrt als höchst unbefriedigend. Nach der Definition in Art. 14 Abs. 4 der Küstenmeer-Konvention, die Gewohnheitsrecht wiedergibt, ist eine Durchfahrt friedlich, »solange sie nicht den Frieden, die Ordnung oder die Sicherheit des Küstenstaates beeinträchtigt«. Nach Art. 16 Abs. 1 darf der Küstenstaat »in seinem Küstenmeer die erforderlichen Maßnahmen treffen, um eine nicht friedliche Durchfahrt zu verhindern«. Allgemeine Übereinstimmung besteht insoweit, daß eine Durchfahrt nicht mehr harmlos (*innocent*) ist, wenn ein Handelsschiff während der Passage zum Beispiel gegen den Meerengenstaat gerichtete Spionage oder

suchungen wurde beschlossen, den *Channel Navigation Information Service* in mehreren Stufen und unter Abstimmung mit Belgien, den Niederlanden und der Bundesrepublik weiter auszubauen. Vgl. *Masson/Hübschmann* (Anm. 8), S. 1264. Siehe ferner *Graf/Ehlers*, Vereinheitlichung des Überseelotsenwesens in der Nordsee und im Englischen Kanal, Hansa 1974, S. 1579, zu den Vorschlägen der englischen Chamber of Shipping und der International Maritime Pilots' Association, für die Straße von Dover und die südliche Nordsee eine *internationale Lotsenaufsichtsbehörde* zu bilden, die sich aus den französischen, belgischen, niederländischen, englischen und deutschen Lotsenverwaltungen zusammensetzt.

feindselige Propaganda betreibt. Über diese Extremfälle hinaus ist vieles unklar. Wenn im folgenden diese Unklarheiten des Vertrags- und Gewohnheitsrechts kurz dargestellt werden, so geschieht das nicht in der Absicht, die umstrittenen Fragen einer – zur Zeit wohl kaum möglichen – abschließenden Klärung zuzuführen, sondern um jene Unklarheiten und Lücken aufzuzeigen, von deren befriedigenden Regelung die Effektivität einer künftigen Vertragsordnung unter anderem entscheidend abhängen wird.

Unklar ist zunächst der zentrale Begriff der »Sicherheit« in Art. 14 Abs. 4. Einige Staaten haben ihn stets im Sinne rein militärisch-strategischer Sicherheit verstanden[48]. Andere Staaten, vor allem Entwicklungsländer, bezogen auch die Sicherung wirtschaftlicher und sozialer Interessen mit ein[49]. Dazu können auch der Schutz uferstaatlicher Nutzungsrechte in der Meerenge und den benachbarten Gewässern (Fischerei) vor Verschmutzung sowie die Reinhaltung der Küste selbst (Touristenverkehr) gerechnet werden[50]. Letztlich hängt die Bestimmung der Sicherheit in Art. 14 Abs. 4 eng mit dem Sinn und Zweck, d.h. der Schutzfunktion, staatlicher Meereshoheit überhaupt zusammen. Die Funktion des Küstenmeeres wandelt sich jedoch mit dem Schutzbedürfnis der Küstenstaaten. Der Bereich der »Sicherheit« in Art. 14 Abs. 4 kann daher nur begriffen werden, wenn auch das Phänomen der Wandlung küstenstaatlicher Sicherheitsinteressen, wie sie durch die von Tag zu Tag intensiver werdende Meeresnutzung und den technologischen Fortschritt bewirkt wird, Bestandteil des Begriffsinhalts wird. Dieser erschließt sich nur einer Auslegung, die nicht darauf verzichtet, in den Gefährdungen durch die moderne Meeresnutzung wesentliche Indikatoren der Wandlung küstenstaatlicher Sicherheitsinteressen zu erkennen. Aus dieser Sicht erscheint es nicht abwegig, auch den Schutz vor Umweltgefahren wie Ölverschmutzungen nach Kollision eines Supertankers in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 4 aufzunehmen.

48 Aus den Verhandlungen der 1. Genfer Seerechtskonferenz: *Yingling* (USA), der erklärte: ». . . the word »security« had no exact or precise meaning but should be regarded as implying that there should be no military or other threats to the sovereignty of the coastal state. (He) did not regard the word »security« as relating to economic or ideological security« (A/CONF. 13/39, S. 83, Nr. 22).

49 *Garcia Robles* (Mexiko), *Gutierrez Olivos* (Chile) u.a., siehe A/CONF. 13/39, S. 85, Nr. 4, 14.

50 Siehe z. B. Canada, House of Commons, Debates (16. 4. 1970), Bd. 144, S. 6027: »It is the view of the Canadian Government that a danger to the environment of a State constitutes a threat to its security.«

Erfaßt die Konzeption der friedlichen Durchfahrt auch den Schutz des Küstenstaates vor Umweltverschmutzung, bleibt die dringliche Aufgabe, den Beurteilungsraum des Küstenstaates bei der Frage, ob eine friedliche bzw. harmlose Durchfahrt vorliegt oder nicht, in Gestalt objektiv faßbarer Kriterien derart einzugrenzen, daß ein Rechtsmißbrauch verhütet werden kann. Dabei ist zu bedenken, daß sich für Meerengenstaaten eine Durchfahrtssperre unter Berufung auf schiffsbedingte Umweltgefahren als (vordergründiges) Mittel zur Erreichung politischer Ziele (Ölboykott, militärische Nachschubsperre) anbietet. Hier wird die Frage wichtig, ob ein Küstenstaat auch *präventive* Schutzmaßnahmen etwa gegenüber einem die Meerenge anlaufenden Supertanker ergreifen darf. Art. 15 Abs. 3 des Entwurfs der International Law Commission von 1956 war in diesem Punkt eindeutig: »Die Durchfahrt gilt als friedlich, solange *das Schiff* das Küstenmeer nicht zu *Handlungen* benutzt, die die Sicherheit des Küstenstaates beeinträchtigen. . .«[51]. Danach war nur ein Einschreiten *nach* gefahrbegründendem Verhalten *während* der Durchfahrt gestattet; Kriterien wie Größe, Ladung, Antrieb, Nationalität oder Bestimmungsort des Schiffes blieben für sich allein gesehen außer Betracht. In der Abkehr der Genfer Seerechtskonferenz von dieser Formulierung wird zum Teil eine Öffnung des *innocent passage*-Konzeptes auch für präverentives Einschreiten des Küstenstaates gesehen[52]. Ob der Textänderung tatsächlich eine sachliche Änderung entspricht, muß allerdings fraglich erscheinen, wenn man berücksichtigt, daß die Endfassung auf Vorschlag und Begründung der Vereinigten Staaten zurückgeht,[53] einer der größten Schiffahrtnationen, die kein Interesse an einer Erweiterung küstenstaatlicher Kontrollrechte im Küstenmeer hatte. Art. 16 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 4 Küstenmeer-Konvention lassen sich jedenfalls als Ermächtigung zu repressivem und präventivem Einschreiten deuten.

Im geltenden Recht nicht eindeutig festgelegt ist weiterhin der Umfang der küstenstaatlichen Befugnis zur Regelung der Durchfahrt durch das Küstenmeer. Eng verbunden mit diesem Problem ist die weitere ungelöste Frage, ob bzw. in welchen Fällen die Zuwiderhandlung ge-

51 Yearbook ILC 1956 II, 273.

52 *McDougal/Burke* (Anm. 5), S. 263; *De Rocher* (Anm. 34), S. 98-99; *Emanuelli*, La pollution maritime et la notion de passage inoffensif, Canadian Yearbook of Intern. Law 11 (1973), 31, 34.

53 A/CONF. 13/C. 1/L. 28/REV. 1, in: A/CONF. 13/39, S. 216, 63.

gen Durchfahrtsbestimmungen die Passage eines Schiffes zur »nicht friedlichen« macht.

Nach Art. 17 der Küstenmeer-Konvention haben fremde Schiffe, die das Recht auf friedliche Durchfahrt im Küstenmeer ausüben, die vom Küstenstaat in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht erlassenen Vorschriften zu beachten, insbesondere solche, die den »Transport und die Schiffahrt« betreffen. Zu diesen Vorschriften zählen zunächst Zoll-, Einwanderungs- und Gesundheitsbestimmungen sowie verkehrslenkende Anordnungen (Rechtsfahrgebot, Einbahnwege). Fraglich ist aber, ob die Regelungskompetenz auch Vorschriften deckt, die z. B. von Tankern eines bestimmten Tiefgangs den Einbau von Doppelböden in den Ladetanks fordert – eine Voraussetzung, die dem Schutz vor auslaufendem Rohöl bei Grundberührungen dienen würde, aber bei weitem nicht von allen im Einsatz befindlichen Großtankern erfüllt wird[54]. Die Genfer Küstenmeer-Konvention nennt nicht die schützenswerten Interessen, die der Küstenstaat zum Gegenstand einer Durchfahrtsregelung machen darf. Eine beispielhafte Aufzählung enthielt Art. 6 des Entwurfs der Haager Kodifikationskonferenz von 1930 (The Legal Status of the Territorial Sea),[55] die Regelungskompetenz erstreckte sich u. a. auf die Sicherheit des Verkehrs und den Schutz von Kanälen, Baken und Bojen sowie auf den Schutz der Gewässer des Küstenstaats *gegen jede Art von Verunreinigung durch Fahrzeuge*[56]

Die Praxis der Staaten ist heute unterschiedlich. Zum Teil wird gerade in dem Erlaß von Durchfahrtsbestimmungen ein Mittel gesehen, um die Voraussetzungen im einzelnen festzulegen, unter denen eine Durchfahrt als »friedlich« bzw. als nicht mehr »friedlich« gilt. Die Interessen des Küstenstaates, die er nach Art. 17 Abs. 1 in Gestalt von Durchfahrtsvorschriften schützen darf, decken sich demzufolge mit den Interessen, die Art. 14 Abs. 4 unter dem Begriff »Frieden, Ordnung oder Sicherheit« zusammenfaßt. Folge dieser inhaltlichen Übereinstimmung ist, daß ein Verstoß gegen Durchfahrtsbestimmungen einer Durchfahrt den Charakter der »Friedlichkeit« (*innocence*) nimmt. So heißt es in einem Gesetz Portugals vom 22. August 1966[57]:

54 *Mau* (Anm. 22), S. 1364, 1366.

55 Final Act of the Conference for the Codification of International Law, The Hague 1930, League of Nations, Official Journal 1930, 915 ff. Deutscher Text bei *Hoog*, Die Genfer Seerechtskonferenzen von 1958 und 1960, S. 69.

56 Ebenso der Entwurf der ILC von 1953, Yearbook ILC 1953 II, 72 (Art. 17).

57 Gesetz Nr. 2130, U.N. Legislative Series, ST/LEG/SER. B/15, S. 176.

». . . Passage is innocent if it is directly or indirectly prejudicial to the peace, order or security of the Portuguese State, particularly in the following cases: . . .

If the ship, by reason of its movements, the purposes for which it is intended, the nature of its cargo, the persons on board or any other circumstances, is in violation of the provisions of Portuguese law determining the legal régime of the territorial sea.«

Eine französische Anordnung vom 29. April 1966 lautet:[58]

»Le passage n'est pas inoffensif lorsque le navire utilise les eaux territoriales d'un Etat riverain aux fins d'accomplir un acte portant atteinte à la sécurité, à l'ordre public ou aux intérêts fiscaux de cet Etat, ou lorsque ce passage se trouve accompagné par une activité portant atteinte à ceux de ces intérêts que les régles du droit international l'autorisent à sauvegarder[59]«.

Demgegenüber wird zum Teil im Rahmen des Art. 17 unterschieden zwischen Vorschriften, die die Begriffe »Frieden, Ordnung oder Sicherheit« des Art. 14 Abs. 4 konkretisieren und deren Verletzung einer Durchfahrt den »friedlichen« Charakter nimmt, und solchen Durchfahrtsregeln, die dem Schutz anderer – zweitrangiger? – Interessen des Küstenstaats dienen und deren Verletzung Rechtsfolgen anderer Art (Geld- und Freiheitsstrafen) nach sich ziehen[60]. Nach dieser Auffassung ist der Küstenstaat nicht berechtigt, Verstöße gegen alle im Küstenmeer geltenden Durchfahrtsregeln mit der Aufforderung zu ahnden, das Küstenmeer zu verlassen. Damit entsteht die schwierige Aufgabe, die Interessen zu bestimmen, zu deren Schutz der Küstenstaat nicht die Sanktion eines Verbots der Weiterfahrt wählen darf. Zum Teil wird angenommen, daß hierunter das Interesse des Küstenstaats an der Einhaltung seiner Zoll-, Gesundheits- und Einwanderungsvorschriften sowie der Vorbehalt der Fischerei für die eigenen Staatsangehörigen zählen[61]. Bei der Frage nach dem Umfang der küstenstaatlichen Rege-

58 U.N. Legislative Series, ST/LEG/SER. B/15, S. 81.

59 Ähnlich auch die Anordnungen der UdSSR vom 5. 8. 1960 zur Verteidigung der Staatsgrenze: »Passage shall be considered to be innocent if vessels steer the customary navigational course. . ., comply with the established régime. . .« (U.N. Legislative Series, ST/LEG/SER. B/15, S. 213).

60 Vgl. z. B. *Fitzmaurice*, Yearbook ILC 1956 I, 201; sowie die Nachweise in Yearbook ILC 1956 II, 200–201; in diesem Sinne wohl ein jugoslawisches Gesetz vom 22. 5. 1965, in Art. 13, 15, 28 (U.N. Legislative Series, ST/LEG/SER. B/15, S. 81).

61 *Verzijl*, The United Nations Conference on the Law of the Sea (1958) I, Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht 6 (1959), 1, 29; *McDougal/Burke* (Anm. 5), S. 254 ff., jeweils mit weiteren Nachweisen.

lungsbefugnis wäre auch zu berücksichtigen, daß Vorschriften wie Fischereiverbote, Verkehrsverbote (Verkehrslenkung) oder Verbote der Meeresverschmutzung durch Ablassen von Öl in ihrer rechtlichen und tatsächlichen Tragweite örtlich auf den Küstenmeerbereich begrenzt sind. Einseitige Sicherheitsanforderungen des Küstenstaats bezüglich der Konstruktion von Supertankern oder anderen Großschiffen besitzen demgegenüber eine tatsächlich ungleich weittragendere Wirkung: sie kommen häufig faktisch einer Durchfahrtssperre für einzelne Schiffstypen gleich und müßten auch in die Planung von Schiffsneubauten miteinbezogen werden[62]. Damit wird die Regelungskompetenz von einer örtlich begrenzten »Verkehrsgewalt« zu einer Art »Polizeigewalt« weltweiten Ausmaßes. Es fragt sich, ob das nicht eine qualitative Veränderung der küstenstaatlichen Regelungsgewalt bedeutet, die den rechtlichen Rahmen des Art. 17 der Küstenmeer-Konvention überschreitet. Es sollte klar gesehen werden, daß eine derartige Auslegung wenn auch nicht unvereinbar mit dem Wortlaut ist, so doch nicht greifbar genug erscheint, um dem Vorwurf zu entgehen, man habe sich über den Text und auch den Willen der Vertragsschließenden hinweggesetzt.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß vor allem drei Fragenbereiche im geltenden Recht der friedlichen Durchfahrt durch das Küstenmeer unklar bzw. lückenhaft sind:

- der Inhalt des zentralen Begriffs der »Sicherheit« des Küstenstaats, deren Verletzung einer Durchfahrt den »friedlichen« Charakter nimmt,
- die Zulässigkeit präventiver Abwehrmaßnahmen des Küstenstaats gegenüber einem Schiff,
- sowie der Umfang der küstenstaatlichen Befugnis zur Regelung der Durchfahrt und der zulässigen Sanktionsmittel bei Zuwiderhandlungen.

62 In der Bundesrepublik ist der Bau eines atomgetriebenen 80.000 Wellen-PS Containerschiffes (Baukosten rd. 300 Mill. DM, Tages-Betriebskosten: rd. 100.000,— DM) für das Jahr 1980 geplant. Von seiten der deutschen Seeschiffahrt wurde bereits darauf hingewiesen, daß der Einsatz dieses Schiffes kaum tragbar wäre, wenn die gegenwärtige Rechtsunsicherheit bei der Durchfahrt internationaler Meerengen bestehen bliebe. Solange mit rechtlichen Behinderungen für Atomschiffe unter einer Rechtsordnung der friedlichen Durchfahrt zu rechnen sei, könne die Fortführung der Entwicklung von Atomschiffen, in der die Bundesrepublik führend sei, derart gefährdet sein, daß das Projekt eingestellt werden müsse. So eine Stellungnahme des Deutschen Vereins für Internationales Seerecht zur Behandlung der Meerengenfrage auf der »Dritten UN-

Als Folge dieser Unklarheiten ist es weitgehend in die Beurteilung des Küstenstaats gestellt, ob eine Durchfahrt gegen den Frieden und die Sicherheit verstößt. Mit der Erweiterung des Küstenmeeres von 3 auf 12 sm Breite wird es immer dringender, die traditionellen Regeln der friedlichen Durchfahrt zu konkretisieren und zu ergänzen.

2. *Das Durchfahrtsrecht der Kriegsschiffe*

Anders als für die Handelsschiffahrt wirkt sich eine 12 sm-Küstenmeergrenze auf die Fahrt von Kriegsschiffen durch internationale Meerengen aus. Hier handelt es sich nicht in erster Linie um die Modalitäten eines im Grundsatz anerkannten Durchfahrtsrechts (Einschränkungen zu Lasten einzelner Schiffskategorien), sondern um die Existenz des Durchfahrtsrechts.

Zunächst ist festzustellen, daß sich dieses Recht für die Kriegsschiffahrt nicht eindeutig aus der Genfer Küstenmeer-Konvention ergibt. Die Auslegung der in Betracht kommenden Konventions-Artikel ist in Staatenpraxis und Völkerrechtslehre umstritten. Der geht vor allem um die Frage, ob die Durchfahrt eines Kriegsschiffes, genauer: die Einfahrt in das Küstenmeer, nur nach einer Erlaubnis des Küstenstaats zulässig ist. Art. 16 Abs. 4 der Küstenmeer-Konvention gibt für diese Frage ebensowenig her wie für das Durchfahrtsrecht der Handelsschiffahrt in internationalen Meerengen. Nach wohl überwiegender Ansicht folgt das Durchfahrtsrecht für Kriegsschiffe durch Meerengen mit Küstenstatus wie durch das Küstenmeer allgemein aus dem Wortlaut und dem systematischen Zusammenhang folgender Textteile:[63])

»Abschnitt III

Recht auf friedliche Durchfahrt

Unterabschnitt A

Regeln für *alle* Schiffe

Artikel 14

1. Vorbehaltlich der Bestimmungen dieser Artikel genießen *die Schiffe aller Staaten,* ob Küsten- oder Binnenstaaten, *das Recht auf friedliche Durchfahrt* durch das Küstenmeer.

Seerechtskonferenz« unter besonderer Berücksichtigung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Handelsflotte, Januar 1975.

(63) *Lapidoth* (Anm. 3), S. 46; *de Rocher* (Anm. 34), S. 103 ff.; *Butler,* The Soviet Union and the Law of the Sea, S. 65; *Colombos,* Internationales Seerecht (1963), S. 157.

6. Unterseeboote haben über Wasser zu fahren und ihre Flagge zu zeigen.

Unterabschnitt D

Regeln für Kriegsschiffe

Artikel 23

Beachtet ein Kriegsschiff die Vorschriften des Küstenstaates über die Durchfahrt durch das Küstenmeer nicht und mißachtet es die ihm gegebene Aufforderung, sich diesen Vorschriften zu fügen, so kann der Küstenstaat das Kriegsschiff auffordern, das Küstenmeer zu verlassen[64]«.

Das Recht zu friedlicher Durchfahrt soll danach auch für Kriegsschiffe ohne Genehmigungserfordernis gelten, da sich Art. 14 in Verbindung mit der Überschrift des Unterabschnitts A auf alle Schiffsarten erstrecke und Art. 23 dem Küstenstaat nicht ausdrücklich die Einführung eines Genehmigungszwangs gestatte[65].

Demgegenüber wird vor allem von sozialistischen Staaten die Ansicht vertreten, die Konvention enthalte kein »unbedingtes« Durchfahrtsrecht für Kriegsschiffe[66]. Auf der UN-Seerechtskonferenz 1958 habe man sich nicht darüber geeinigt, ob der Küstenstaat die Durchfahrt von Kriegsschiffen von seiner Zustimmung abhängig machen dürfe. Ein Durchfahrtsrecht *ohne* Zustimmungserfordernis hätte daher als erhebliche Beschränkung der Küstenmeerhoheit ausdrücklich festgelegt werden müssen. Das sei in dem für Kriegsschiffe geltenden Art. 23 nicht der Fall. Daher sei das Recht des Küstenstaats zum Erlaß einer Durchfahrtsordnung, das in Art. 23 vorausgesetzt werde, so auszulegen, daß es auch die Befugnis zur Reglementierung des *Zugangs in das Küstenmeer* einschließe. Diese Befugnis schränke das in Art. 14 Abs. 1 genannte Durchfahrtsrecht *a priori* ein, da diese Bestimmung unter dem Vorbehalt der nachfolgenden Regeln stehe[67].

64 Deutscher Text bei *Hoog* (Anm. 55), S. 66 ff. (Hervorhebungen vom Verfasser).

65 In diesem Sinne etwa *Lapidoth* (Anm. 3), s. 46.

66 Zur Darstellung dieses Standpunktes im einzelnen siehe *Kolodkin/Molodcov*, Seefriedensrecht (1973), S. 41 ff., 55 ff. mit weiteren Nachweisen in Anm. 118; *Volkov*, Maritime Law (1971), S. 67; *Butler* (Anm. 63), S. 64 ff.; siehe auch den ähnlichen Standpunkt der Volksrepublik China, wiedergegeben von *Tao Cheng*, The Law of the Sea, in: Shao-Chuan Leng/Hungdah Chiu, Law in Chinese Foreign Policy: Communist China and Selected Problems of International Law (1972), S. 79 ff., 90–91.

67 *Kolodkin/Molodcov*, S. 55–56.

Dieser Ansicht ist darin zuzustimmen, daß der Umfang der küstenstaatlichen Befugnis zur Durchfahrtsregelung, die Art. 23 voraussetzt, nicht eindeutig festgelegt worden ist. Im Falle eines unklaren Textes ist auch der Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte der Bestimmung ein zulässiges Hilfsmittel der Auslegung.[68] Gerade in dem hier zu erörternden Fall bietet jedoch auch der Verlauf der Konferenz von 1958 keine sicheren Anhaltspunkte für die eine oder andere Auslegung. Die Verhandlungen und Abstimmungsergebnisse sind sehr unterschiedlich beurteilt worden[69]. Dies kann hier nicht im einzelnen dargestellt werden. Festzuhalten ist aber, daß die Küstenmeer-Konvention ein zustimmungsfreies Recht der friedlichen Durchfahrt für Kriegsschiffe nicht eindeutig absichert. Die Konstruktion der Art. 14 Abs. 1 und 23 scheint vielmehr einer der klassischen Fälle eines politisch motivierten, dilatorischen Formelkompromisses zu sein, der klare und eindeutige Entscheidungen mit den Mitteln juristischer Interpretationskunst unmöglich macht und derartige Entscheidungen auch gar nicht fällen, sondern vor sich her schieben will.

Die gleiche Rechtsunsicherheit, die das Vertragsrecht kennzeichnet, herrscht auch im Gewohnheitsrecht. Die Sowjetunion und sechs andere sozialistische Staaten haben ihren Rechtsstandpunkt zu Art. 23 der Küstenmeer-Konvention durch Vorbehalte zu Art. 23 bei der Unterzeichnung des Abkommens bekräftigt[70]. Neben der Sowjetunion haben drei weitere wichtige Meerengenstaaten - Indonesien, die Philippinen und die Volksrepublik China - die Durchfahrt von Kriegsschiffen durch Meerengen untersagt[71]. Hinzukommt, daß sich vor und während der Konferenz in Caracas die meisten Meerengenstaaten und eine Mehrheit von Entwicklungsländern gegen ein Durchfahrtsrecht für

68 Art. 32 der Wiener Vertragsrechtskonvention.

69 Vgl. *McDougal/Burke* (Anm. 5), S. 220; *Sørensen*, Law of the Sea, International Conciliation (1958) 236.

70 Bulgarien, Weißrußland, die ČSSR, Ungarn, Rumänien, die Ukraine, vgl. UNTS 516 (1964) 250 ff., nicht hingegen die DDR, vgl. Gesetzblatt der DDR 1974 II, 441.

71 Siehe hierzu die von *Rousseau* in der Revue générale de droit international public referierten Zwischenfälle: Indonesien-Großbritannien in der Straße von Singapur am 17. 4. 1966 (Bd. 37 I1966I, 1046); Philippinen — Großbritannien, Australien in der Meerenge von Balabac am 24. 9. und 6. 10. 1968 (Bd. 39 I1968I, 237); USA — UdSSR in der Kara- und der Vilkitski-Straße am 15. — 31. 8. 1967 (Bd. 39 I1968I, 437); Malaysia — UdSSR in der Straße von Malakka am 5. 10. 1969 (Bd. 41 I1970I, 1100); Dänemark — UdSSR, USA in den dänischen Meerengen (Verbot bzw. Überwachung der Passage von Atom-U-Booten; Bd. 39 I1968I, 1063). Zur Praxis der Volksrepublik China siehe *Tao Cheng* (Anm. 66), S. 90 f.

Kriegsschiffe in Meerengen ausgesprochen haben[72]. Dahinter steht nicht nur das Bestreben, Einfluß auf die maritime Präsenz der Großmächte in Friedens- und Spannungszeiten zu nehmen, vielmehr sehen einige Staaten in einem generellen Durchfahrtsverbot für Kriegsschiffe einen weiteren Schritt in Richtung auf eine weltweite Abrüstung auf den Ozeanen. In diesem Zusammenhang wird auch daran erinnert, daß der Vertrag über das Verbot der Anbringung von Kernwaffen auf dem Meeresboden von 1971 alle Vertragsparteien auffordert, Verhandlungen im Hinblick auf weitere Abrüstungsmaßnahmen auf dem Meer aufzunehmen, und daß die Nutzung des Meeresbodens bereits nach der Grundsatzerklärung der UN-Generalversammlung vom 17. Dezember 1970 allein friedlichen Zwecken vorbehalten bleiben soll[73]. Es läßt sich zur Zeit nicht feststellen, inwieweit die ablehnende Haltung dieser Staaten von einer entsprechenden Rechtsüberzeugung oder durch verhandlungstaktische Überlegungen bestimmt ist. Aus den Äußerungen vor und während der Konferenz kann sicher nur mit größter Vorsicht eine Rechtsansicht abgeleitet werden[74].

Dennoch wird es angesichts dieser Unsicherheit und der nicht einheitlichen Staatenpraxis gegenwärtig schwer sein, ein allgemeines unbedingtes Durchfahrtsrecht für Kriegsschiffe in internationalen Meerengen nachzuweisen. Solange dieser Nachweis nicht gelingt, spricht jedenfalls – ebenso wie im Küstenmeer allgemein – auch in Meerengen mit Küstenmeerstatus eine Vermutung gegen das Durchfahrtsrecht: Denn dieses stellt eine Ausnahme von dem Grundsatz der Gebietshoheit des Uferstaates im Küstenmeer dar.

Allein die bestehende Rechtsunsicherheit muß jedoch den Interessen einer Seemacht wie den Vereinigten Staaten entgegenlaufen, deren Strategie und weltweites Stützpunktsystem gerade auch auf die Mobilität der konventionellen Seestreitkräfte angelegt ist. Anders als bei der Handelsschiffahrt gibt es für die Kriegsschiffahrt auch kaum eine Meerenge, die allein wegen ihrer abseitigen Lage von vornherein ohne jede strategisch-militärische Bedeutung ist. Weiter ist darauf hinzuweisen, daß nach der Genfer Küstenmeer-Konvention, zu deren Vertragspar-

72 So z. B. *Mati* (Albanien), A/CONF. 62/C. 2/SR. 14, S. 12; *Ling Ching* (China), SR. 13, S. 12; *Ba-Issa* (Demokratische Volksrepublik Jemen), SR. 15, S. 2; *Al-Sabah* (Kuwait), SR. 14, S. 13; *El Kohen* (Marokko), SR. 13, S. 8; *Warioba* (Tansania), SR. 12, S. 9; *Vanderpuye* (Ghana), SR. 13, S. 14.

73 *de Rocher* (Anm. 34), S. 46 ff.

74 *de Rocher* (Anm. 34), S. 33.

teien auch die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion zählen, Unterseeboote in Meerengen mit Küstenmeerstatus über Wasser fahren und ihre Flagge zeigen müssen (Art. 14 Abs. 5). Das ist eine Verpflichtung, deren Befolgung gerade die besondere Abschreckungsfunktion der strategischen U-Boot-Systeme der beiden Großmächte empfindlich beeinträchtigen kann. Denn mit einer 12 sm-Küstenmeergrenze würden strategisch so bedeutsame Meerengen wie die Straßen von Dover und Gibraltar, von Hormuz und Bab el Mandeb in das Küstenmeer der Anliegerstaaten fallen. Allerdings hängen die Auswirkungen einer 12 sm-Grenze auf die nukleare Abwehrstrategie im einzelnen davon ab, ob und wann es gelingt, zuverlässige Kontrollsysteme auch für die Passage von U-Booten in Meerengen zu installieren, und ob neue, weiterreichende Waffensysteme entwickelt werden, die die strategische Bedeutung der soeben genannten Meerengen vermindert. Zur Zeit läßt sich aber feststellen, daß z. B. die für die Vereinigten Staaten bedeutenden Meerengen geographisch um den europäischen und asiatischen Kontinent verteilt liegen und daher ein Zugangsrecht amerikanischer Unterseeboote zu militärischen Zielen auf diesen Kontinenten wesentlich stärker beeinträchtigt würde als der Zugang sowjetischer Unterseebote zu Zielen auf dem nordamerikanischen Kontinent. Hinzukommt, daß es keine allgemeine Völkerrechtsnorm gibt, die das Überfliegen des Küstenmeeres fremder Staaten gestattet. Es ist daher bereits befürchtet worden, daß die Einführung einer 12 sm-Grenze das zur Zeit in etwa bestehende strategische Gleichgewicht zu Lasten der Vereinigten Staaten verändern könnte, falls sie nicht mit einer Neuregelung für die Kriegsschiffahrt im Küstenmeer verbunden wird.

Befindet sich ein Kriegsschiff - nach Zustimmung des Küstenstaates - auf friedlicher Durchfahrt durch das Küstenmeer, stellt sich wie bei Handelsschiffen die Frage, unter welchen Umständen die Durchfahrt ihren harmlosen Charakter verliert. Sicher braucht der Küstenstaat nicht eine Durchfahrt zu dulden, während der militärische Manöver, Waffentests, feindselige Propaganda oder Spionagetätigkeiten vorgenommen werden. Ein rechtsmißbräuchliches Einschreiten des Küstenstaats läßt sich aber nicht ausschließen, wenn seiner Ansicht nach die Durchfahrt z. B. nur unter der vagen Voraussetzung gestattet wird, daß sie keine Bedrohung für die »territoriale Sicherheit oder politische Unabhängigkeit« des Anliegerstaates bedeutet. Im einzelnen sei hier auf die oben für die Handelsschiffahrt festgestellten Unklarheiten im gel-

tenden Recht verwiesen, die im wesentlichen auch den Rechtszustand hinsichtlich der Kriegsschiffahrt kennzeichnen. Die Frage nach den zulässigen Sanktionen bei Zuwiderhandlungen gegen Durchfahrtsbestimmungen stellt sich allerdings für Kriegsschiffe insofern anders, als diese in fremdem Küstenmeer als Staatsschiffe Immunität genießen und Geld- oder Freiheitsstrafen nicht in Betracht kommen (vgl. auch Art. 23 der Küstenmeer-Konvention).

3. *Schlußbemerkungen*

Es ist vor allem der militärische Interessengegensatz, der die Meerengendiskussion beherrscht und die Vorstellungen über ein künftiges allgemeines Meerengenregime geprägt hat. Die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion haben bereits Ende der sechziger Jahre den Vorschlag gemacht, für internationale Meerengen ein aus der Meeresfreiheit abgeleitetes neues Prinzip des »freien Transits« einzuführen. Danach sollen in internationalen Meerengen, die im Küstenmeer eines oder mehrerer Staaten liegen, für die Durchfahrt, das Durchtauchen und Überfliegen geeignete Korridore eingerichtet werden, in denen allein zum Zwecke des Transits wie auf der Hohen See die Freiheit der Schiffahrt und des Überfliegens gilt. Dieser Vorschlag wird von den Großmächten auch mit der militär-strategischen Erwägung begründet, daß das Recht der friedlichen Durchfahrt durch das Küstenmeer weder das Überfliegen noch das Durchtauchen internationaler Meerengen mit Küstenmeerstatus erlaube. Mit dieser Abkehr von dem Grundsatz der friedlichen Durchfahrt wird einer ungerechtfertigten Behinderung der freien Schiffahrt durch Überwachungs-, Kontroll- und Rechtsetzungsbefugnisse des Küstenstaates vorgebeugt. Schiffe *in transit* haben zwar die verkehrslenkenden Anordnungen des Küstenstaates (z. B. Verkehrstrennungsgebiete) zu beachten, sollten im übrigen aber allein an »*generally accepted international regulations,* procedures and practices for safety at sea. . . and for the prevention and control of pollution from ships«[75] gebunden sein. Die problematischen Fragen nach Umfang und Grenzen küstenstaatlicher Regelungskompetenz und Sanktionsmöglichkeiten stellen sich damit nicht.

75 So der Konventions-Entwurf Großbritanniens über das Küstenmeer und die Meerengen, UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 3 (Kapitel 3, Art. 2 Abs. 2).

Die meisten Meerengenstaaten und Entwicklungsländer beharren demgegenüber auf einer Regelung, der das geltende Recht zur friedlichen Durchfahrt durch das Küstenmeer zugrunde liegen soll. Außerdem sollen für internationale Meerengen mit Küstenmeerstatus grundsätzlich die gleichen Bestimmungen gelten wie im übrigen Küstenmeer.[76]

Nach dem gegenwärtigen Stand der Konferenz erscheint es unwahrscheinlich, daß das neu entwickelte Prinzip des »freien Transits« die Zustimmung einer Mehrheit der Konferenzteilnehmer erhalten wird. Bei realistischer Betrachtungsweise dürfte eine Kompromißregelung wohl nur auf der Basis eines – allerdings modifizierten und konkretisierten – Rechts auf friedliche Durchfahrt möglich sein.

Ein Überblick über die hierzu vorgelegten Vertragsentwürfe zeigt, daß im allgemeinen die Begriffe »Frieden, Ordnung und Sicherheit des Küstenstaates« – und damit auch die Grenzen einer zulässigen (friedlichen) Durchfahrt durch die Aufzählung »nicht mehr friedlicher« Verhaltensweisen näher bestimmt werden. Die Einzeltatbestände machen deutlich, daß es hier in erster Linie um den militärischen Schutz des Küstenstaates geht. Zu den Voraussetzungen, die einer Durchfahrt den »friedlichen« Charakter nehmen, gehört auch, daß sich das Schiff bzw. dessen Besatzung während der Durchfahrt durch das Küstenmeer in *konkret gefahrenbegründender Weise* verhält. Danach erscheint ein präventives Einschreiten des Küstenstaates zur Gefahrenabwehr nicht gestattet; generelle Gesichtspunkte wie die Nationalität des Schiffes und der Bestimmungsort bleiben außer Betracht[77]. Diese Klarstellungen stellen einen Fortschritt gegenüber der gegenwärtigen Rechtsunsicherheit dar.

Auch nach den neueren Vertragsentwürfen besteht jedoch weiterhin Unklarheit in folgendem Punkt: In der Regel wird die Befugnis des Küstenstaats zur Regelung der Durchfahrt auch auf den marinen Umweltschutz und die potentiellen Gefahrenträger wie Öl- und Chemikalientanker erstreckt, die Beachtung konventionsrechtlich verankerter Sicherheitsstandards wird vom Küstenstaat nicht verlangt, fremde Schiffe werden aber zur Einhaltung der küstenstaatlichen Umweltschutzbestimmungen verpflichtet. Nicht abschließend geregelt ist nun

76 So der Konventions-Entwurf Omans über das Küstenmeer und die Meerengen, UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 16 (Art. 3 und 6).

77 So die Entwürfe von Oman und Fidschi (A/CONF. 62/C. 2/L. 19).

die entscheidende Frage, welche Rechtsfolgen ein Verstoß gegen die Durchfahrtsordnung nach sich zieht[78]. Nimmt die Nichterfüllung von Sicherheitsanforderungen der Durchfahrt eines Supertankers den »friedlichen« Charakter mit der Folge, daß der Küstenstaat zur Abwehr bzw. Ahndung einer Verletzung seiner Vorschriften bereits die Einfahrt in das Küstenmeer (präventiv) oder die Weiterfahrt im Küstenmeer untersagen darf? Solange ein Vertragsentwurf diese Frage nicht eindeutig negativ beantwortet, wird er nicht die Zustimmung der großen Schiffahrtsnationen finden können.

Überblickt man die gegenwärtigen Vertragsentwürfe für eine Durchfahrtsordnung durch Meerengen und die gegensätzlichen militär- und wirtschaftspolitischen Interessen, die sich in ihnen spiegeln, muß damit gerechnet werden, daß eine künftige Konvention wiederum Formelkompromisse enthält, die klare und eindeutige Entscheidungen mit den Mitteln juristischer Auslegung und Subsumtion unmöglich machen. Zur Beantwortung der Frage, welche Grundsätze und Rechtsregeln dann - insbesondere im Hinblick auf einen Streitfall - zur Anwendung kommen sollen, sei noch einmal auf das oben erwähnte französische Gesetz über die Einführung einer 12 sm-Küstenmeergrenze hingewiesen[79]. Ein besonderer Aspekt dieses Gesetzes ist die im Interesse der freien Schiffahrt hervorgehobene Bereitschaft, in eingeengten Fahrwassern internationaler Seewege wie in der Straße von Dover mit allen interessierten Staaten in Verhandlungen über die Durchfahrtsordnung einzutreten. Es bleibt abzuwarten, ob dies ein erster Schritt auf dem Wege einer rechtlichen Entwicklung ist, an deren Ende eine eigenständige, auf zwischenstaatliche Zusammenarbeit und Gemeinsamkeit gegründete Durchfahrtsordnung für internationale Meerengen stehen wird. Der französische Standpunkt, der in sich die Interessen eines Meerengenanliegers und die einer Schiffahrtsnation vereinigt, könnte jedoch für den Bereich internationaler Meerengen einer Entwicklung zum Durchbruch verhelfen, die das Meeresvölkerrecht bereits heute in anderen Teilbereichen erfaßt hat. Wie der Internationale Gerichtshof in den *Nordsee-Festlandsockel*-Fällen 1969 festgestellt hat, ist die Rechtsordnung des Festlandsockels durch die Verpflichtung gekennzeichnet, bei Streitigkeiten um die Abgrenzung der Sockelanteile in Verhandlungen über die Teilung mit den Nachbarstaaten einzutre-

78 Siehe die in Anm. 77 genannten Entwürfe.

79 Siehe Anm. 47.

ten[80]. In den Urteilen zum *isländischen Fischereistreit* 1974 hat der Gerichtshof den völkerrechtlichen Grundsatz anerkannt, daß ein von der Fischerei besonders abhängiger Staat wie zum Beispiel Island auf der Hohen See Fischereifangvorrechte gegenüber dritten Staaten besitzen kann.[81] Ein Element dieses Grundsatzes - so führte der Gerichtshof weiter aus - sei aber die Verpflichtung, bei Streitigkeiten über die Fanganteile Verhandlungen mit den betroffenen Fernfischereistaaten aufzunehmen[82]. Der Gerichtshof betonte in diesen Urteilen, daß die Parteien verpflichtet seien, in *ernstgemeinte* Verhandlungen einzutreten. Dabei genüge es nicht, nur ein formales Verfahren einzuleiten, um es alsbald scheitern zu lassen. Norwegen, das eine schrittweise Erweiterung seiner Fischereizone bis zur 200 sm-Grenze plant, führt gegenwärtig Verhandlungen mit den betroffenen Fernfischereistaaten, um die Ansprüche dieser Staaten auf traditionelle Fischereivorrechte nicht unberücksichtigt zu lassen. Bemerkenswert ist auch, daß Kanada vor Erlaß des Arctic Waters Pollution Prevention Act 1970 »auf Expertenebene« mit betroffenen Schiffahrtsstaaten zwei Jahre lang intensive Verhandlungen über den zumutbaren Umfang der geplanten Schiffssicherheitsforderungen geführt hat.[83] Es ist diese Entwicklung, von der her das Verhalten Frankreichs in der Meerengenfrage bereits heute seine eigentliche zukunftsweisende Bedeutung erhält: der Übergang von einer einseitig-starren, souveränitätsbewußten Fixierung maritimer Hoheitsgrenzen und Nutzungsrechte zu einem pragmatisch-flexiblen, gemeinschaftsorientierten Vorgehen, in dem sich letztlich auch der Übergang von der klassischen Rechtsordnung eines individualistischen *laissez-faire* zu einem gemeinschaftsbezogenen, sozialen System nicht nur auf den Meeren, sondern im Geltungsbereich des Völkerrechts insgesamt widerspiegelt.

80 *North Sea Continental Shelf* Cases, ICJ Reports 1969, S. 35 Nr. 55 und S. 46, Nr. 85.

81 Fisheries Jurisdiction Case 1974 (*Fed. Rep. of Germany* v. *Iceland*), ICJ Reports 1974, S. 192 ff.

82 A.a.O. ICJ Reports 1974, S. 200 Nr. 63, S. 201, Nr. 67 (»The obligation to negotiate. . . flows from the very nature of the respective rights of the Parties«). Es folgt ein Hinweis auf Art. 33 der UN-Charta.

83 *Beesley* (Anm. 32), S. 6.

Die Behandlung der Meerengenfrage auf der Dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen

Caracas Session 1974

Dr. *Renate Platzöder*, Ebenhausen

Noch dürfte der Historiker unter der Meerengenfrage den mehr als 200jährigen Kampf Rußlands um freie Durchfahrt durch die Dardanellen verstehen, der 1936 mit dem Vertrag von Montreux[1] einen vorläufigen Abschluß gefunden hat. Die 3. UN-Seerechtskonferenz aber kann als die machtpolitische Auseinandersetzung der beiden Großmächte[2] mit der gesamten Staatengemeinschaft um Durchfahrt-, Durchtauch- und Überflugfreiheit für mehr als 120 Meerengen[3] in die Geschichte eingehen. Zwar sind andere Bereiche der Neuordnung des Meeresvölkerrechts (Meeresboden-, Küstenmeer-, Archipelstaaten-, Wirtschaftszonen-, Fischerei-, Forschungs- und Umweltfrage) kaum weniger kontrovers[4], die Regelung der Meerengenfrage besitzt jedoch für die beiden Großmächte wegen ihrer militärstrategischen Bedeutung erste Priorität. Die überwiegende Mehrheit der Staaten sieht hingegen

1 Der Vertrag von Montreux ist kündbar und revisibel. Signatarstaaten sind Großbritannien, Frankreich, UdSSR, Japan, Griechenland, Bulgarien, Rumänien, Jugoslawien und Türkei. Vgl. *Strupp-Schlochauer*, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 1 (1960), S. 311 ff.

2 USA und UdSSR einigten sich etwa Ende der 60er Jahre, daß zur Wahrung ihrer weltweiten Schiffahrts- und Sicherheitsinteressen die Einführung einer neuen Regelung für internationale Meerengen erforderlich sei. Diese Absprache erfolgte seitens der USA ohne vorherige Konsultation der westeuropäischen Verbündeten, die wohl mehr von der seemännischen Regel *don't rock the boat* gehalten hätten. Vgl. dazu *Friedhelm Krüger-Sprengel*, Internationale Sicherheit und Navigation, in: Wehrkunde, Bd. 22 (1973) Nr. 4, S. 183—190.

3 Vgl. S. 140: »121 World Straits Affected by a Twelve Mile Territorial Sea«.

4 Vgl. *Platzöder/Graf Vitzthum*, Zur Neuordnung des Meeresvölkerrechts auf der Dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen (1974); *Platzöder/Graf Vitzthum*, Wirtschaftszonen und Archipelstaaten, Verfassung und Recht in Übersee (1974), 289-305; *Graf Vitzthum/Platzöder/Kehden*, Von der Freiheit zur Nationalisierung der Meere?, Vereinte Nationen (1974), 129-146.

in einer unbeschränkbaren Bewegungsfreiheit amerikanischer und sowjetischer Überwasserkriegsschiffe, U-Boote und Militärflugzeuge eine ständige Bedrohung des Friedens und der Sicherheit in verschiedenen Regionen der Welt - insbesondere im Mittelmeer, Persischen Golf, Indischen Ozean, am Horn von Afrika und in Südostasien - und erhofft durch ein Festhalten am *innocent passage*-Prinzip, die maritime Präsenz der Großmächte in Friedens- und Spannungszeiten beeinflussen zu können. Der Ausgang dieses Kampfes um die Meerengen ist auch nach der Caracas Session 1974 höchst ungewiß. Angesichts der irreversiblen Tendenz, Küstenmeere auf 12 sm Breite auszudehnen, dürften beide Großmächte kaum einer auf der *lex lata*[5] beruhenden Regelung zustimmen können. Denn schon ein konventionsrechtliches Überflugsverbot für Militärflugzeuge und/oder ein Durchtauchverbot für U-Boote beispielsweise auf Gibraltar, Western Chosen (zwischen Japan und Korea) bzw. auf die indonesischen Meerengen (Ombai/Wetar und Lombok) angewendet, hätte für die USA und die UdSSR ganz unterschiedliche Konsequenzen, wäre somit einer unausgewogenen strategischen Rüstungskontrollmaßnahme vergleichbar und würde nicht nur zusätzliche Rivalitäten schaffen, sondern Dritte - die Meerengenstaaten - in das bilaterale Kräftemessen der beiden Großmächte miteinbeziehen.

I

Nach den Vorstellungen der beiden Großmächte sollen in Abänderung der *lex lata* alle Meerengen, die vollständig im Küstenmeer lie-

5 Das geltende Regime für internationale Meerengen beruht auf der Genfer Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone 1958/64:

— »Die friedliche Durchfahrt fremder Schiffe durch Meerengen, die der internationalen Schiffahrt zwischen einem Teil der Hohen See und einem anderen Teil derselben oder dem Küstenmeer eines fremden Staates dienen, darf nicht untersagt werden« (Art. 16 Abs. 4).

— »Die Durchfahrt gilt als friedlich, solange sie nicht den Frieden, die Ordnung oder die Sicherheit des Küstenstaates beeinträchtigt. Die Durchfahrt hat gemäß diesen Artikeln und den anderen Regeln des Völkerrechts zu erfolgen« (Art. 14 Abs. 4).

— »Unterseeboote haben über Wasser zu fahren und ihre Flagge zu zeigen« (Art. 14 Abs. 6).

— »Der Küstenstaat kann in seinem Küstenmeer die erforderlichen Maßnahmen treffen, um eine nicht friedliche Durchfahrt zu verhindern« (Art. 16 Abs. 1).

— »Beachtet ein Kriegsschiff die Vorschriften des Küstenstaates über die Durchfahrt durch das Küstenmeer nicht und mißachtet es die ihm gegebene Aufforderung, sich diesen Vorschriften zu fügen, so kann der Küstenstaat das Kriegsschiff auffordern, das Küstenmeer zu verlassen« (Art. 23).

gen[6], zwei Teile der Hohen See miteinander verbinden[7] und der internationalen Schiffahrt dienen (= internationale Meerengen), einem neuen Regime - *free transit and overflight* - unterstellt werden.

Der Begriff *free transit* ist der Konvention von Barcelona 1921 entlehnt, die den Durchgangsverkehr über fremdes Territorium regelt: »Traffic in transit . . . is only a portion of a complete journey, beginning and terminating beyond the frontier of the State across whose territory the transit takes place . . . each contracting Party shall facilitate free transit by rail or waterways on routes in use convenient for international transit«. Eine gewisse Sachverwandtschaft klingt in den nahezu gleichlautenden amerikanischen und sowjetischen Formulierungen noch durch:

» . . . all ships and aircraft in transit shall enjoy the same freedom of navigation and overflight, for the purpose of transit through and over such straits, as they have on the high seas. Coastal States may designate corridors suitable for transit by all ships and aircraft through and over such straits. In case of straits where particular channels of navigation are customarily employed by ships in transit, the corridors, so far as ships are concerned, shall include such channels...« (USA: L. 4/1971)[8].

6 Der amerikanische und der britische Meerengenvorschlag sehen vor, daß die neue Regelung »shall not affect conventions or other international agreements already in force specifically relating to particular straits«. Danach blieben Dardanellen und Magellan-Straße (Grenzvertrag zwischen Argentinien und Chile von 1881) von der Seerechtsreform unberührt. Die UdSSR haben dagegen eine andere Formulierung gewählt: ». . . shall not affect the legal regime of straits through which transit is regulated by international agreement specifically relating to such straits«. Dieser Wortlaut könnte dagegen eine Interpretation dahingehend zulassen, daß z. B. die Dardanellen sehr wohl unter die Neuregelung fielen, weil der Vertrag von Montreux nicht *transit*, sondern *innocent passage* regelt (Überflug ist nicht gestattet und die Durchfahrt fremder Kriegsschiffe bedarf der vorherigen Notifikation an die türkische Regierung). Im übrigen gehen die USA und Großbritannien davon aus, daß die maximale Küstenmeerbreite von der 3. UN-Seerechtskonferenz auf 12 sm festgelegt werden wird. Die UdSSR nehmen an, eine maximale Küstenmeerbreite von 12 sm beruhe bereits auf Völkergewohnheitsrecht.

7 Der amerikanische Vorschlag sieht »free transit and overflight« auch für internationale Meerengen vor, die »one part of the high seas and the territorial sea of a foreign State« miteinander verbinden. Diese Formulierung entspricht Art. 16 Abs. 4 der Genfer Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone. Sie wurde vorwiegend auf Betreiben Israels aufgenommen, um Ägypten und Saudi-Arabien völkerrechtlich die Möglichkeit zu nehmen, den freien Zugang zum israelischen Hafen Eilat im Golf von Akaba zu unterbinden.

8 Auf S. 132 ff. — sind sämtliche Meerengenvorschläge in vollständiger Zitierung aufgeführt.

» . . . all ships in transit shall enjoy the same freedom of navigation, for the purpose of transit through such straits, as they have on the high seas. Coastal States may, in the case of narrow straits, designate corridors suitable for transit by all ships through such straits. In case of straits where particular channels of navigation are customarily employed by ships in transit, the corridors shall include such channels . . . all aircraft shall enjoy the same freedom of overflight over such straits as they have in the airspace over the high seas. Coastal States may designate special air corridors suitable for overflight by aircraft . . . « (UdSSR: L. 7/1972).

Mittlerweile liegen insgesamt vier Artikelentwürfe zu einer *free transit and overflight*-Regelung für internationale Meerengen vor:

- USA: Draft articles on the breadth of the territorial sea, straits and fisheries (1971)
- UdSSR: Draft article on straits used for international navigation (1972)
- Großbritannien: Draft articles on the territorial sea and straits (1974)
- Bulgarien, Tschechoslowakei, DDR, Polen, Ukraine, UdSSR: Draft articles on straits used for international navigation (1974).

Soweit auf der Caracas Session 1974 offizielle Erklärungen abgegeben wurden, haben sich 16 Staaten für[9] und 56 Staaten gegen eine derartige, auf dem Regime der Hohen See basierenden Meerengenregelung ausgesprochen. Zu den letzteren gehören zehn Staaten die ein *free transit* bzw. *free passage* lediglich für Schiffe, nicht dagegen für Flugzeuge anerkennen wollen[10]. Fünf Staaten fordern eine Beschrän-

9 Bulgarien (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 36, C. 2/SR. 14 und 36), Bundesrepublik Deutschland (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 33, C. 2/SR. 3), DDR (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 25, C. 2/SR. 3, 12 und 38), Frankreich (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 37, C. 2/SR. 36 und 38), Großbritannien (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 29, C. 2/SR. 3, 11 und 36), Israel (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 36, C. 2/SR. 14 und 38), Jugoslawien (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 26), Kuba (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 29, C. 2/SR. 12 und 37), Mongolei (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 26, C. 2/SR. 12), Polen (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 30, C. 2/SR. 13), Rumänien (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 32), Tschechoslowakei (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 29, C. 2/SR. 12), UdSSR (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 22, C. 2/SR. 12, 37 und 38), Ukraine (UN Doc. A/CONF. 62/IC. 2/A/CONF. 62/C. 2/SR. 14), Ungarn (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 35, C. 2/SR. 13), USA (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 38, C. 2/SR. 12).

10 Belgien (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 39), Indien (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 27, C. 2/SR. 14 und 36), Irak (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 36, C. 2/SR. 14 und 38), Kanada (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 27, C. 2/13 und 14), Libanon (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 33), Liberia (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 33, C. 2/SR. 14), Nicaragua

kung von *free transit* auf Handelsschiffe[11]. Sieben Staaten, darunter die »klassischen Meerengenstaaten« Dänemark, Italien, Schweden und Türkei, bestehen auf Beibehaltung des geltenden Regimes für »alte Meerengen«. Ein *free transit and overflight* soll allenfalls für »neue Meerengen«, Meerengen von mehr als 6 sm Breite[12], in Betracht gezogen werden. Mit Ausnahme von Costa Rica, das in der vertraglichen Übereinkunft für jede einzelne Meerenge eine gangbare Lösung sieht[13], fordern alle übrigen 33 Staaten[14] eine auf dem Regime des Küstenmeeres basierende Regelung für sämtliche internationale Meerengen.

Zu den Gegnern von *free transit and overflight* sind jedoch auch eine Reihe von Staaten zu zählen, die sich auf der 3. UN-Seerechtskonferenz noch nicht offiziell zur Meerengenfrage geäußert haben. Das sind vor allem die afrikanischen Staaten, deren äußere Solidarität gerade durch die internationale Seerechtsdebatte eine nicht zu unterschätzende Stärkung erfahren hat. Dem »Regional Seminar on the Law of the Sea« in Yaoundé 1972 (UN Doc. A/AC. 138/79) folgte 1973 ein Treffen des Ministerrats der Organisation für Afrikanische Einheit in Addis Abeba. Dort wurde eine »Declaration on the Issues of the Law of the Sea« (UN Doc. A/AC.138/79) verabschiedet, die zur Meerengenfrage ausführt: »... the African States in view of the importance of international navi-

(UN Doc. A/CONF. 62/SR. 29), Niederlande (UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/SR. 36), Österreich (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 38), Tonga (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 28).

11 Jamaika (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 27), Japan (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 41, C. 2/SR. 36), Kuwait (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 37, C. 2/SR. 14), Sierra Leone (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 40), Singapur (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 33, C. 2/SR. 14).

12 Dänemark (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 33, C. 2/SR. 11), Finnland (UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/SR. 11), Island (UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/SR. 13), Italien (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 41), Norwegen (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 25), Schweden (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 23, C. 2/SR. 12), Türkei (UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/SR. 13). Vgl. den dänisch-finnischen Meerengenvorschlag L. 15/1974: »innocent passage applies. . . to straits used for international navigation not wider than six miles between the base-lines«.

13 UN Doc. A/CONF. 62/SR. 21.

14 Ägypten, Algerien, Bahamas, China, Demokratisches Jemen, Ecuador, Fidschi, Gambia, Ghana, Griechenland, Honduras, Indonesien, Iran, Jemen, Kambodscha, Kenia, Malaysia, Marokko, Mauritius, Nigeria, Oman, Pakistan, Peru, Philippinen, Saudi-Arabien, Spanien, Somalia, Sri Lanka, Tansania, Thailand, Tunesien, Vereinigte Emirate, Zypern; vgl. UN Doc. A/CONF. 62/SR. 23, 25, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42; UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/SR. 3, 11, 12, 13, 14, 15, 36, 37, 38.

gation through straits used as such endorse the régime of innocent passage in principle but recognize the need for further precision of the régime«. Dieser Passus ist dann in die »Mogadiscio Declaration« eingegangen, die als offizielles Dokument der 3. UN-Seerechtskonferenz vorgelegt wurde[15].

Um Übereinstimmung in seerechtlichen Fragen geht es aber auch im Asian-African Legal Consultative Committee. Bei dem Treffen in Tokio 1974 konnte hinsichtlich der Meerengenfrage weitgehende Einigkeit dahingehend erzielt werden, daß »the matter of overflight should not form the subject-matter of any convention on the law of the sea,. . . (which) should deal only with the passage through straits in time of peace; the legitimate interests of coastal States in regulating transit through straits must be recognized and protected; passage through straits should conform to the peace, good order and security of the coastal State«[16].

Auch von der Mehrheit der lateinamerikanischen Staaten dürften die beiden Großmächte kaum Unterstützung erwarten. Jene interpretieren die Schiffahrtsfreiheit nicht nur traditionellerweise primär als ein *ius communicationis,* sondern haben ihre Ansprüche auf Küstenmeerbreiten bis hin zu 200 sm eben auch als Defensivmaßnahme begründet, um die zahlreichen militärischen Aktivitäten von ihren Küsten fernzuhalten, die mit dem Regime der Hohen See als vereinbar angesehen werden[17].

Angesichts dieser Mehrheitsverhältnisse ist an sich die Frage naheliegend, ob seitens der Großmächte in der Meerengenfrage mit einem

15 »Declaration of the Organization of African Unity on the Issues of the Law of the Sea«, 23. Ministerratssitzung, Mogadiscio (Somalia), Juni 1974, UN Doc. A/CONF. 62/33.

16 Vgl. UN Doc. A/CONF. 62/SR. 25, S. 25 f.

17 Vgl. Art. 3 des Vertrages von Tlatelolco 1968 (= Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America). In der Declaration of Santo Domingo 1972 (UN Doc. A/AC. 138/80) werden die internationalen Meerengen mit keinem Wort erwähnt: »Ships of all States. . . should enjoy the right of innocent passage through the territorial sea, in accordance with International Law. . . That waters situated beyond the outer limits of the patrimonial sea (which should not exceed 200 nautical miles) constitute an international area designated as high seas... In (the patrimonial sea) ships and aircraft of all States . . . shall enjoy the right of freedom of navigation and overflight with no restrictions other than those resulting from the exercise by the coastal State of its rights within the area, i.e. sovereign rights over the renewable and non-renewable resources, the right to regulate the conduct of scientific research and the right to adopt the necessary measures to prevent marine pollution and to ensure its sovereignty over the resources of the area«.

Einlenken gerechnet werden kann. Die USA hatten ihren Meerengenvorschlag L.4/1971 seinerzeit mit der unmißverständlichen Erklärung im UN-Meeresbodenausschuß vorgelegt, die amerikanische Regierung »would be unable to accommodate the objections of these Articles«[18]. Die UdSSR hatte vorsichtshalber von Anfang an eine Rückzugsposition angekündigt: »It was not easy to understand why some delegations felt that . . . particularly warships now suddenly constituted a threat when they had been passing through the straits for so long, in some cases for centuries«[19]. Die DDR behauptet neuerdings sogar, der »Artikelentwurf der sozialistischen Staaten formuliert allgemein anerkanntes Völkerrecht, denn die seit Jahrhunderten freie, ungehinderte Passage von Schiffen aller Kategorien durch Meerengen, die Teile der Hohen See miteinander verbinden, stellt ein unverzichtbares Attribut des Prinzips der Freiheit der Meere dar und muß auch für die Zukunft gewährleistet sein«[20]. Wie eine derartige Aussage allerdings mit der Tatsache in Einklang gebracht werden soll, daß mit Ausnahme von Polen sämtliche Ostblockstaaten die Genfer Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone ratifiziert haben[21], bedürfte der Erläuterung. Die DDR hatte sich allerdings schon 1973 in der Meerengenfrage einer verblüffenden Argumentation bedient, die wohl ebenfalls als ein Versuch zu verstehen ist, die prinzipiellen Unterschiede von *innocent passage in straits* und dem vorgeschlagenen *free transit and overflight* zu verwischen. Sie führte damals im Ersten Komitee der UN-Generalverammlung aus:

> »The delegation of the GDR deems it necessary that a future convention reaffirms the principle of innocent passage through international straits which link areas of the open seas. That principle is an inseparable element of the freedom of the seas and constitutes generally accepted international law. The delegation of the GDR therefore supports the proposal presented by the Soviet Union in July 1972, because it harmonizes the interests of the seafaring States with the warranted security interests of adjacent States«[22].

18 Erklärung des amerikanischen Chefdelegierten vom 3. 8. 1971 im UN-Meeresbodenausschuß, UN Doc. A/AC. 138/SC. II/SR. 4–23, Ziff. 45.

19 UN Doc. A/AC. 138/SC. II/SR. 4–23, Ziff. 22–23.

20 Vgl. *Gunter Görner/Harry Wünsche* (Mitglieder der DDR-Seerechtsdelegation), in: Horizont 1974, Nr. 43, S. 8.

21 *S. Houston Lay*, New Directions in the Law of the Sea (1973), Bd. 2, S. 803.

22 UN Doc. A/C. 1/PV. 1927, 17. 10. 1973, S. 6.

Die hier getroffene Feststellung, *innocent passage* sei ein untrennbares Element der Freiheit der Meere ist indes nur allzu wahr, denn schließlich stehen alle Schiffahrtsfragen mit der Freiheit der Meere in Zusammenhang.

Das Anliegen, eine inhaltliche Annäherung, eine gewisse Deckungsgleichheit zwischen dem auf dem Regime des Küstenmeeres basierenden *innocent passage* und dem aus dem Regime der Hohen See abgeleiteten *free transit and overflight* herzustellen, findet in Art. 1 Abs. 2 (a) des osteuropäischen Gemeinschaftsvorschlags (L.11/1974) einen konkreten Niederschlag. Es werden einige Tatbestände formuliert, die gleichwohl eine Verletzung von *innocent passage* darstellen:

> »Ships in transit through the straits shall not cause any threat to the security of the coastal States of the straits, or to their territorial inviolability or political independence. Warships in transit through such straits shall not in the area of the straits engage in any exercise or gunfire, use weapons of any kind, launch or land their aircraft, undertake hydrographical work or engage in other similar acts unrelated to the transit«.

In dem britischen Meerengenvorschlag (L.3/1974) findet sich eine Bestimmung mit ähnlicher Zielsetzung, jedoch abstrakter formuliert:

> »Ships . . . shall proceed without delay through the strait and shall not engage in any activities other than those incident to their normal modes of transit; refrain form any threat or use of force in violation of the Charter of the United Nations against the territorial integrity or political independence of an adjacent straits State« (Art. 2 Abs. 1).

Am entscheidenden Kern des *free transit*-Prinzips, dem Meerengenstaat jedwede Regelungs-, Kontroll- und Sanktionsbefugnis zu versagen, »kratzen« diese Vorschläge aber nicht und stellen somit in Hinblick auf die Gegenforderungen der Mehrheit der Staaten kein echtes Kompromißangebot dar.

Die *free transit*-Anhänger haben dann noch einen weiteren Versuch eines »Brückenschlags« unternommen. Großbritannien hat in seinem Vorschlag L.3/1974 den Begriff *transit passage* eingeführt, der auch in dem osteuropäischen Vorschlag L. 11/1974 verwendet wird:
»free *transit*« + »innocent *passage*« = »*transit passage*«.

Der Kompromiß ist jedoch nur sprachlich gelungen. Inhaltlich unterscheidet sich *transit passage* vom ursprünglichen amerikanisch-sowjetischen *free transit*-Prinzip nicht. Der Grundgedanke des aus dem Regime der Hohen See abgeleiteten *free transit and overflight* ist voll erhalten geblieben. Die Rechte der Meerengenstaaten bleiben darauf beschränkt, unter bestimmten Voraussetzungen Hochseekorridore, Seewege und Schiffsleitsysteme (*traffic separation schemes*) vorzuschreiben. Im übrigen aber erhalten sie keinerlei Rechte, Durchfahrt und Überflug zu regeln, die Einhaltung der konventionsrechtlich verankerten Verpflichtungen der Meerengenbenutzer zu kontrollieren und gegebenenfalls dagegen vorzugehen. Im britischen Vorschlag wird *transit passage* dann noch genauer definiert: ». . . the exercise in accordance with the provisions of this Chapter of the freedom of navigation and overflight solely for the purpose of »continuous and expeditious« transit«.

Dies geschieht offenbar in Anlehnung an den *innocent passage*-Vorschlag von Zypern, Griechenland, Indonesien, Malaysia, Marokko, Philippinen, Spanien und Jemen (L. 18/1973), in dem *innocent passage* als eine *safe and expeditious passage* definiert wird. Das Adjektiv *safe* wird jedoch in dem britischen *transit passage*-Vorschlag ganz bewußt vermieden, da dieses einen Ansatzpunkt für küstenstaatliche Befugnisse zur Regelung von Durchfahrt und Überflug bilden könnte.

In dem osteuropäischen Vorschlag wird ein derartiger, zusätzlicher »Annäherungsversuch« zu *innocent passage* erst gar nicht unternommen. Dort »begnügt« man sich mit der Formulierung »all ships in transit shall enjoy equally freedom of navigation for the purpose of transit passage«.

Aber auch die USA sind in der Verwendung des Wortes »free« etwas vorsichtiger geworden, um nicht unnötig oft Assoziationen zu »freedom of the high seas, freedom of navigation and overflight« zu wecken. Ihre Variante heißt »unimpeded transit« oder »unimpeded passage through, over and under straits used for international navigation«[23]. Diese konzilianten sprachlichen Neuerungen täuschen jedoch nur über den Abgrund der Interessengegensätze in der Meerengenfrage zwischen den beiden Großmächten und einigen wenigen anderen Schiffahrtsnationen auf der einen und der Mehrheit der Staaten auf der anderen Sei-

23 Vgl. UN Doc. A/CONF. 62/SR. 38, 16. 7. 1974, S. 7.

te hinweg. Sie dürften auch vornehmlich dem Zweck dienen, die Beratungen in der Meerengenfrage in Gang zu halten, um einen offenen Eklat zu vermeiden, an dem die 3. UN-Seerechtskonferenz scheitern könnte.

So lassen auf der Caracas Session 1974 auch die offiziellen Erklärungen der beiden Großmächte die sonst gewohnte harte Linie vermissen. Daraus sollte aber nicht geschlossen werden, daß sie vielleicht doch zu substantiellen Kompromissen bereit sein könnten. USA und UdSSR haben in Schriften, die an die Presse verteilt wurden, unmißverständlich zu erkennen gegeben, daß sie von ihrer Forderung nach *free transit and overflight* nicht abgehen werden.

Die USA argumentieren wie folgt:

> »In the imperfect world in which we live, many nations, including the United States, depend upon air and sea mobility in order to guarantee their ability to exercise the inherent right of individual and collective self-defense. To contemplate changes affecting fundamental security interests not only of States compelled to maintain significant military preparedness, but also of States that rely on the stability created by a political and military balance to pursue other important national goals and to avoid diverting too much of their attention and resources to matters of security«[24].

Im sowjetischen Gegenstück wird festgestellt, daß die Freiheit der Militärschiffahrt ein Prinzip des geltenden Völkerrechts sei, die UdSSR dieses in Konformität mit den geltenden Prinzipien des allgemeinen Gewaltverbotes anwendeten und im übrigen die Prinzipien der friedlichen Koexistenz im Meeresraum verteidigen würden. Eine andere Meerengenregelung als *free transit and overflight* sei deshalb nicht zu rechtfertigen[25].

24 Vgl. Notes on Law of the Sea, US Information Service, Caracas 1974, S. 3; und die ebenfalls an die Presse verteilte Schrift Régimen Jurídico del Oceano Mundial, Akademie der Wissenschaften der UdSSR (1974), S. 5 und 12.

25 Die UdSSR zählt nur indirekt die für sie wichtigen Meerengen auf, indem sie eine Gruppe von Meerengenstaaten nennt: Großbritannien, Frankreich, Spanien, Marokko, Italien, Griechenland, Malaysia, Indonesien, Singapur, Äthiopien und Demokratisches Jemen; a.a.O., S. 71. — Die USA geben als für sie besonders wichtige Meerengen 16 an: Bering-Straße-West (UdSSR), Western Chosen (Südkorea), Malakka-Straße (Malaysia), Sunda-, Selat-, Lombok- und Ombai-Straße (Indonesien), Old Bahama Channel (Kuba), Dominica-, Martinique-, St. Lucia- und St. Vincent-Passage (Frankreich/Großbritannien), Straße von Hormuz (Iran/Oman), Straße von Bab el Mandeb (Äthiopien,

In der amerikanischen wissenschaftlichen Literatur hatte zuerst *Gary Knight*, nun gefolgt von *Robert Osgood*[26], Überlegungen angestellt, ob die USA unter allen Umständen an ihren Meerengenforderungen festhalten müßten. Beide Autoren kommen zu dem Ergebnis, daß die im Zuge der Ausdehnung der Küstenmeere erwartete Änderung des Rechtsstatus vieler internationaler Meerengen durch entsprechende Vereinbarungen mit den jeweiligen Meerengenstaaten aufgefangen werden könnte. Eine flexiblere amerikanische Haltung in der Meerengenfrage – etwa ein Verzicht auf Überflugsfreiheit für Militärflugzeuge oder auf Durchtauchfreiheit für U-Boote — würde die Gesamtposition der USA auf der von den Staaten der Dritten Welt beherrschten 3. UN-Seerechtskonferenz erheblich stärken und sie könnte infolgedessen in allen anderen Bereichen ihre Interessen mit mehr Aussicht auf Erfolg vertreten.

Zutreffend ist an dieser Argumentation sicherlich, daß das konstante Beharren auf *free transit and overflight* zur Isolierung der beiden Großmächte beigetragen hat und den Solidaritätsbemühungen der Dritten Welt förderlich war. Es fragt sich jedoch, ob ein Einlenken auch wirklich von der Gegenseite honoriert und nicht einfach als Verhandlungserfolg eingesteckt werden würde. Im übrigen aber sollte bedacht werden, daß bilaterale *modus vivendi*-Lösungen mangels einer neuen Meerengenregelung sehr viel leichter als *contra* oder *praeter legem* möglich sein dürften. Auch insofern hat die »alles-oder-nichts«-Haltung der beiden Großmächte einen Sinn. Zunächst setzen sie noch auf ein *package deal*, das sogleich erläutert werden wird.

II

Die Meerengenfrage, im Themenkatalog der 3. UN-Seerechtskonferenz Ziff. 4, wird im 2. Hauptausschuß behandelt. Die Beratungen begannen dort am 3. Juli 1974 mit einer Debatte über »Organization of Work«, die immerhin bereits am 11. Juli 1974 beendet werden konn-

Frankreich und beide Jemen), Straße von Gibraltar (Spanien/Marokko) und Straße von Dover (Frankreich/Großbritannien); vgl. *Krüger-Sprengel*, The Role of NATO in the Use of the Sea and the Seabed, Ocean Series 304 (= Woodrow Wilson International Center for Scholars), Oktober 1972, S. 24.

26 *H. Gary Knight*, The 1971 United States Proposal on the Breadth of the Territorial Sea and Passage through Straits, Oregon Law Review, 51, Nr. 4, 759–787; *Robert E. Osgood*, U.S. Security Interests in Ocean Law, in: Ocean Development and International Law, Bd. 2 (1974) Nr. 1, S. 1–36.

te[27]. Im 3. Hauptausschuß (Meeresverschmutzung, Meeresforschung und Technologietransfer) zogen sich die Auseinandersetzungen über Organisations- und Verfahrensfragen sogar bis in die fünfte Konferenzwoche hin. Die eigentlichen Diskussionen aber fanden im informellen, engeren Rahmen der Regionalgruppen[28] und in Kontaktgesprächen des Ausschußvorsitzenden statt. Dabei dürfte es im wesentlichen um die »Gretchen-Frage« der Caracas Session 1974 gegangen sein, soll überhaupt zur Sache verhandelt oder nur eine Bestandsaufnahme der einzelnen Positionen erreicht werden. Das Ergebnis war jedenfalls hinsichtlich der Arbeit des 2. Hauptausschusses nicht eindeutig erkennbar. Allseitige Kooperationsbeteuerungen ließen anfänglich nur vermuten, daß das vom Vorsitzenden, *Andrés Aguilar*, vorgeschlagene Procedere, »to indentify the principal trends, reduce them to generally acceptable formulas, and then »put them on ice« without any decision«[29], schon das allgemein anvisierte Optimum sei.

Bereits am 17. Juli 1974 kam es in einer informellen Sitzung des 2. Hauptausschusses zu einer erneuten Auseinandersetzung. Anlaß dazu war das »Informal Working Paper No. 1«, das die Bezeichnung »Formulation of main trends« trägt und in dem der Vorsitzende eine Auswahl von Artikelentwürfen zur »Territorial sea« zusammengestellt hatte. In der Wortwahl *main trends* wurde bereits eine präjudizierende Beurteilung und damit eine Kompetenzverschiebung zugunsten des Vorsitzenden gesehen. Mangels einer geeigneteren Formulierung blieb es dann doch bei den *main trends*, jedoch erhielt jedes der dreizehn »Informal Working Papers«[30] einen interpretativen Vorspann.

27 Vgl. UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/SR. 1, 8. 7. 1974, S. 2–10, und A/CONF. 62/C. 2/SR. 3, 16. 7. 1974, S. 2.

28 Für die Caracas Session hatte Bulgarien den Vorsitz in der Gruppe der osteuropäischen Staaten, Senegal in der Afrikanischen Gruppe, El Salvador in der Lateinamerikanischen Gruppe, Finnland in der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten, Singapur in der Asiatischen Gruppe.

29 Vgl. UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/SR. 1, S. 2. »Main trends« liegen vor zu: 1. Küstenmeer; 2. internationale Meerengen; 3. Festlandsockel; 4. ausschließliche Wirtschaftszone; 5. 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.

30 Informal Working Paper No. 2 (Second Committee), Formulation of main trends: straits used for international navigation, 25. 7. 1974, S. 2: »The sole purpose of this informal working paper is to reflect in generally acceptable formulations the main

Auch einigte man sich, daß jedes vom Vorsitzenden vorgelegte Arbeitspapier revisibel sei, d. h. ein Artikelentwurf sei auch dann aufzunehmen, wenn nur ein einziger Staat darauf bestehen würde. Als Folge dieses Konsensus liegen die dreizehn Arbeitspapiere jeweils in einer ersten und zweiten revidierten Ausgabe vor und lassen keinerlei Aufschluß darüber zu, ob die einzelnen Textalternativen wirkliche *main trends* darstellen. Die so »aufs Eis« gelegten Vorschläge sollen erst dann aufgetaut werden, wenn in den beiden anderen Hauptausschüssen ein ähnlicher Beratungsstand erreicht ist. Dann soll aus einem *overall package deal* die »Caracas Convention«[31] geboren werden. Der norwegische Delegationschef *Evensen*, der zugleich Vorsitzender der nach ihm benannten einflußreichen Interessengruppierung der von der Natur begünstigten Küstenstaaten ist, führte dazu aus:

»The only feasible approach to the substantive issues is the package approach . . . The pattern for such a compromise is already emerging; it would have to reconcile the interests of maritime freedom with the need for coastal State management powers. The main elements were the following: territorial sea limited to a maximum of 12 nautical miles; a right of innocent passage within the territorial sea; a special régime of unimpeded passage in international straits; an economic zone extending to a maximum of 200 nautical miles in which the coastal State had sovereign rights over the exploration and exploitation of natural resources as well as well-defined rights concerning anti-pollution measures and the regulation of scientific research; retention of the concept of the continental shelf, but with a more precise definition of the exploitability criterion; recognition of the special rights and needs of archipelagic States and of the right of international navigation through archipelagic waters; provisions to prevent the pollution of the sea; provisions implementing the principles embodied in the resolution 2749 (XXV) (i.e. the *common*

trends . . . The fact of including these formulations does not imply any opinion on the degree of support they have commanded . . . All the proposals submitted to the United Nations Sea-Bed Committee and to the Conference are maintained and may be considered by this Committee at any time. . .«.

31 Die Staaten der Dritten Welt haben Wert darauf gelegt, daß die zu erarbeitende Konvention in einem ihrer Staaten unterzeichnet wird. Es wurde auf der Caracas Session 1974 daher beschlossen und von der daran anschließenden UN-Generalversammlung bestätigt, daß die die 3. UN-Seerechtskonferenz abschließende Session in Caracas stattfinden wird (UN Res. 3334).

heritage-principle); a régime for the high seas ensuring freedom of navigation and dealing with the resource management aspects of the protection of resources; principles governing such problems as access to the sea, which were of vital interest to land-locked countries; agreement on such matters as isolated islands, scientific research, the sharing of technology and the settlement of disputes«[32].

Die Gefahr, daß ein derartig monströses Unterfangen ähnlich dem Turmbau zu Babel enden könnte, ist nur allzu wahrscheinlich. Eine Chance dürfte in dem Versuch liegen, kleinere Pakete zusammenzuschnüren. Da für die beiden Großmächte die Meerengenfrage das zentrale Problem darstellt, wäre danach zu fragen, mit welchen Gegenforderungen *free transit and overflight* aufgewogen werden könnte. An sich bietet sich dafür die von Staaten der Dritten Welt seit 1972 geforderte Wirtschaftszone[33] an. Möglicherweise hat die UdSSR vornehmlich aus diesem Grunde auch ein grundsätzliches Einverständnis zu diesem neuen Konzept der Regelung küstenstaatlicher Nutzungsrechte in Aussicht gestellt. In ihren »draft articles on the economic zone« weisen sie in einem interpretativen Vorspann darauf hin: ». . . noting the understanding reached at the Conference that all questions concerning the law of the sea are interrelated and must be resolved in the form of a »package deal«, (we) are prepared to agree to the establishment of an economic zone, as set forth in the present draft articles, on condition that mutually acceptable decisions are also accepted by the Conference on the other basic questions of the law of the sea (12-mile breadth of territorial waters, freedom of passage through international straits, freedom of navigation, freedom of scientific research, determination of the outer limits of the continental shelf, the sea-bed régime and the prevention of pollution of the sea environment)«[34].

32 UN Doc. A/CONF. 62/SR. 25, 4. 7. 1974, S. 19–20.

33 Die Wirtschaftszone kann ganz allgemein als ein Mehrzweckregime zur ausschließlichen oder bevorrechtigten küstenstaatlichen Nutzung und Verwaltung sämtlicher Meeresschätze in einer an das Küstenmeer von maximal 12 sm Breite angrenzenden Zone von maximal 197 sm Breite definiert werden. Zum Schutze der rohstoffwirtschaftlichen und fischereilichen Nutzung sollen marine Forschung, Umweltschutz und die Errichtung künstlicher Inseln sowie anderer Anlagen im Bereich der Wirtschaftszone nationaler Jurisdiktion unterstellt werden. Schiffahrt und Überflug sollen im Prinzip nicht beeinträchtigt werden. Befürchtungen, daß das Konzept einer Wirtschaftszone ein küstenmeerähnliches Regime darstellt bzw. sich im Wege einer *functional creeping jurisdiction* dazu entwickeln kann, sind kaum zu widerlegen.

34 UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 38, 5. 8. 1974. Die USA haben mit ihren

Denkbar wäre aber auch, daß die UdSSR mit diesem Angebot eines *package deal* dem nunmehr von 99 Staaten befürworteten Konzept der Wirtschaftszone[35] den »Dolchstoß« zu versetzen beabsichtigt. Sie kann sich jetzt glaubhaft an der Auseinandersetzung um die konkrete rechtliche Ausgestaltung dieses von der Mehrheit der Staaten erstrebten neuen Völkerrechtsprinzips beteiligen und insbesondere durch Insistieren auf historischen Fischereirechten auf Forschungs- und Schiffahrtsfreiheit eine Einigung verhindern. Sieht man von einem derartigen taktischen Schachzug ab, dann könnte ein *package deal* — Wirtschaftszone gegen *free transit and overflight* — aber auch schon an der einfachen Überlegung scheitern, wo ist da eigentlich der »Handel«. Die Küsten der USA haben eine Gesamtlänge von 11650 sm und die der UdSSR von 23098 sm. Eine 200-sm-Zone würde sie zu den »territorialen Gewinnern« der Seerechtsreform schlechthin machen.

Vermutlich wird die Genfer Session 1975 hinsichtlich der prinzipiellen Möglichkeit eines solchen *package deal* eine Entscheidung und damit auch eine wesentliche Vorklärung in der Meerengenfrage erbringen.

III

Die zentrale Bedeutung der Meerengenfrage beruht jedoch nicht nur auf kontroversen militärischen und sicherheitspolitischen Interessen. Nach allgemeiner Einführung von 12 sm breiten Küstenmeeren gäbe es insgesamt 69 meerengenabhängige Staaten (vgl. S. 134—138). Das sind Küsten- und Binnenstaaten, deren Zugang zu den Weltmeeren von allen oder einzelnen Seehäfen bzw. Transithäfen durch »fremde« internationale Meerengen führen würde. An sich hätten die beiden Großmächte von den meerengenabhängigen und den potentiellen *zone-locked* Staaten (vgl. S. 134) eine Unterstützung des *free transit*-Prinzips erwartet. Wie aber das Beispiel Japan am deutlichsten zeigt, muß dieser Staat wegen seiner Erdölversorgung besondere Rücksichten auf die indonesischen Interessen nehmen und kann sich allenfalls eine Forderung nach »freedom of navigation for international maritime traffic« leisten[36]. In einer vergleichbaren Abhängigkeit von Indonesien sind

»draft articles for a chapter on the economic zone and the continental shelf« (UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 47, 8. 8. 1974) ihre grundsätzliche Zustimmung zum Konzept einer Wirtschaftszone bekundet.

35 UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/SR. 21-29.

36 UN Doc. A/CONF. 62/SR. 41, 17. 7. 1974, S. 13; UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/SR. 36, 14. 8. 1974, S. 4-6.

auch Thailand und Malaysia. Sie beschränken sich auf ein »right of access to and from the high seas«[37]. Ähnliches gilt auch für etliche Anrainerstaaten von Randmeeren. So fordert beispielsweise Algerien lediglich ein »right of free transit for merchant and government ships operated for commercial purposes which are proceeding to or from a coastal State bordering a semi-enclosed sea whose access to ocean space lies exclusively through straits connecting two parts of the high seas and traditionally used for international navigation«[38]. Der Irak kommt den beiden Großmächten noch am weitesten entgegen: »Ships of all States shall enjoy freedom of navigation in straits connecting two parts of the high seas, whether they are open seas or semi-enclosed seas«[39]. *Free overflight,* gegen das sich sowohl der Iran[40] als auch Oman[41] ausgesprochen haben, fordert er jedoch auch nicht.

Die Meerengenfrage ist somit ein interessantes Beispiel dafür, daß die Überwindung regionaler Schwierigkeiten und Abhängigkeiten nicht notwendigerweise in einer Regelung gesucht wird, die über die gefährdeten Interessen hinausgeht. Statt dessen schließt sich die Mehrheit der meerengenabhängigen Staaten *nolens volens* der allgemein vorherrschenden Auffassung an, daß das *innocent passage*-Prinzip für internationale Meerengen zu erhalten, jedoch die Bestimmungen der Genfer Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone zu konkretisieren sind.

IV

Zunächst stellt sich die Frage nach einer allgemeinen Definition der Meerenge. Die Genfer Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone 1958/64 unternimmt den Versuch nicht, sie setzt den Begriff »Meerenge« vielmehr voraus. Aus dem allgemeinen Sprachgebrauch, und schon gar nicht aus der englischen Bezeichnung *straits*, ergibt sich aber nicht, ob eine Meerenge nur dann vorliegen soll, wenn

37 Vgl. L. 63/1974 und L. 64/1974.

38 Vgl. L. 20/1974.

39 Vgl. L. 71/1974.

40 Der Iran führte zur Meerengenfrage aus: »Rules could be devised which would guarantee freedom of passage for foreign vessels while taking account of such questions as the security of coastal States, the protection of the marine environment and the regulation of the passage of vessels through sea corridors« (UN Doc. A/CONF. 62/SR. 23, 3. 7. 1974, S. 5).

41 Vgl. L. 16/1974.

das sie begrenzende Land über die Wasseroberfläche hinausragt oder aber auch eine für die Schiffahrt unter navigatorischen Gesichtspunkten enge Meeresstelle als eine Meerenge zu verstehen wäre. Dieses Problem stellt sich z. B. für den Old Bahama Channel, einem ca. 500 m tiefen und ca. 25 km breiten Meeresgraben, der entlang der Nordküste Kubas und der nicht-schiffbaren Great Bahama Bank verläuft. Durch diesen führt ein von der internationalen Schiffahrt benützter Seeweg. Die Entfernung zwischen den Landerhebungen der kubanischen Inselgruppe Camagüey und den westlichen Inseln der Bahamas beträgt etwa zwischen 120 und 200 km. Nach Ausdehnung des kubanischen Küstenmeeres von 3 auf 12 sm würde der Old Bahama Channel in kubanischen Hoheitsgewässern liegen, und es könnte das Problem auftreten, ob das Regime des Küstenmeeres oder das für internationale Meerengen Anwendung finden soll. Ein verwandtes Problem stellt sich für die Seewege in den arktischen und antarktischen Regionen, wo diese jahreszeitlich bedingt auf »Meerengenbreite« zusammenschrumpfen und sich von der Hohen See in die Hoheitsgewässer verlagern können. Eine allgemeine Meerengendefinition wird jedoch auf der 3. UN-Seerechtskonferenz ebenfalls nicht versucht. Es liegen allerdings drei Vorschläge zur Definition einer internationalen Meerenge vor:

— »any strait or stretch of water, whatever its geographical name, which:
  (a) is used for international navigation;
  (b) connects two parts of the high seas« (Großbritannien)[42];

— »is a natural passage between land formations which
  (a) lies within the territorial sea of one or more States at any point in its length and joins. . .
  (b) has traditionally been used for international navigation« (Kanada)[43];

— »any strait connecting two parts of the high seas and customarily used for international navigation« (Algerien u. a.)[44].

Die Anliegen sind hierbei ganz evident. Während im ersten Fall sämtliche internationalen Seewege, die zwei Teile der Hohen See miteinander verbinden, einem Meerengenregime unterstellt werden sollen

42 Vgl. L. 3/1974.
43 Vgl. L. 83/1974.
44 Vgl. L. 44/1974.

– implizite auch alle künftig von der internationalen Schiffahrt benutzten Seewege (»is used«) –, ist im zweiten Fall beabsichtigt, Seewege, die gegenwärtig und künftig »künstlich« geschaffen oder aufrechterhalten werden (z. B. durch Eisbrecher), nicht als internationale Meerengen zu betrachten. Darüber hinaus soll das Entstehen neuer »natürlicher« internationaler Meerengen erschwert werden (»has traditionally been used«), d. h. sofern es der Meerengenstaat duldet.

Das Anliegen des letzten Falles dürfte im wesentlichen auf die Straße von Tiran gerichtet sein, durch die der Seeweg zum israelischen Hafen Eilat im Golf von Akaba führt.

In dem britischen Meerengen-Vorschlag werden auch drei »geographische Fälle« internationaler Meerengen unterschieden und jeweils einer gesonderten Regelung zugeführt:[45]

— »A strait is formed by an island of the coastal State but there is an equally suitable high seas route seaward of the island, non-suspendable innocent passage only applies in the strait.

— A strait is more than 24 miles wide but the high seas in the strait are too narrow, tortuous or shallow for navigation, transit passage applies within the 12 miles limit.

— A wide strait has a suitable high seas route through it, innocent pasage applies within the 12 miles limit«[46].

Darüber hinaus unterscheidet der britische Vorschlag noch zwei *traffic cases* in einer internationalen Meerenge:

— »A port in State B lies on a strait used for international navigation. A vessel proceeding from high seas wishes to proceed to the port in B must pass between States A and C, transit passage applies until entry to waters of State B.

45 UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/SR. 11, 26. 7. 1974.

46 Wichtige Meerengen von mehr als 24 sm Breite: Straße von Otranto (ca. 40 sm, Italien/Albanien), Straße von Dänemark (ca. 150 sm, Grönland/Island), Davis-Straße (ca. 180 sm, Kanada/Grönland), Straße von Florida (ca. 100 sm, USA/Kuba), Yucatan Channel (ca. 70 sm, Mexiko/Kuba), Windward Passage (60 sm, Kuba/Haiti), Mona-Passage (ca. 40 sm, Dominikanische Republik/Puerto Rico), Kauai Channel (ca. 70 sm, Hawaii), Cabot-Straße (ca. 65 sm, Kanada), St. George's Channel (ca. 50 sm, Großbritannien/Irland), Straße von Sizilien (ca. 35 sm, Tunesien/Italien), Straße von Formosa (ca. 100 sm, China/Taiwan), Mozambique Channel (200 sm, Mozambique/Madagaskar).

— A vessel wishes to cross an international strait from a port in State A to that in State B, innocent passage applies«.

Das im übrigen mangelnde Bedürfnis der Teilnehmer der 3. UN-Seerechtskonferenz nach einer Legaldefinition der internationalen Meerenge sowie eine Differenzierung nach geographischen Besonderheiten und *traffic cases* kann nur so gedeutet werden, daß bei der Beurteilung des konkreten Falles ein gewisser subjektiver Ermessensspielraum objektiven Kriterien vorgezogen wird.

V

Mehr Bedeutung wird dagegen dem Problem einer rechtlichen Ausgestaltung der *innocent passage* gewidmet.

Zunächst wird nicht nur zwischen U-Booten, Kriegs- und Handelsschiffen unterschieden, sondern es wird eine neue Kategorie, »ships with special characteristics«, eingeführt:

(a) nuclear-powered ships or ships carrying nuclear weapons;
(b) marine research and hydrographic survey ships;
(c) oil tankers and chemical tankers carrying harmful or noxious liquid substances in bulk;
(d) ships carrying nuclear substances or materials (L. 16/1974).

In den Fällen (a) soll der Meerengenstaat berechtigt sein, die Durchfahrt von einer vorherigen Notifizierung oder Genehmigung abhängig zu machen. Das gleiche gilt hinsichtlich (b), es sei denn, der Meerengenstaat hat für diese Schiffe besondere Seewege bezeichnet. In den Fällen (c) und (d) kann der Meerengenstaat bestimmte Seewege bezeichnen oder *traffic separation schemes* einführen, sofern er dabei berücksichtigt:

(a) the recommendation of competent international organizations;
(b) any channels customarily used for international navigation;
(c) the special characteristics of particular channels and the special characteristics of particular ships.

Dann soll die *lex lata*-Bestimmung, *innocent passage* fremder Schiffe durch internationale Meerengen darf nicht untersagt werden, ergänzt werden: »The coastal State shall make every effort to ensure speedy and expeditious passage; in particular it shall not discriminate, in form or in fact, against the ships of any particular State or against ships carrying cargoes or passengers to, from and on behalf of any particular State« (L.16/1974).

Des weiteren soll durch Festlegung von Einzeltatbeständen für *non-innocent passage* die Gefahr subjektiver Beurteilung durch den Meerengenstaat eingeschränkt werden:

(a) any warlike act against the coastal or any other State or any threat or use of force;
(b) any exercise or practice with weapons of any kind;
(c) the launching or taking on board any device;
(d) the launching, landing or taking on board of any aircraft;
(e) the embarking or disembarking of any person or cargo;
(f) any act of propaganda affecting the defense or security of the coastal State;
(g) any act of espionage or collecting of information affecting the defence or security of the coastal State;
(h) any act of interference with any system of communications of the coastal State;
(i) any act of interference with any other facilities or installations of the coastal State
(j) the carrying out of research operation of any kind.

Eine derartige Neufassung der *innocent passage* wird von ihren Anhängern auch gleichzeitig als Kompromiß angeboten. Ein echter »Brükkenschlag« gelingt jedoch auch diesen nicht. Einmal bleibt der Ermessensspielraum gegenüber der *lex lata*-Regelung, »passage is innocent so long as it is not prejudicial to the peace, good order or security of the coastal State«, voll erhalten, insbesondere wenn noch ein zusätzlicher Auffangtatbestand wie »any other activity not having a direct bearing on passage« vorgesehen ist (L.18/1973).

Zum anderen aber wird auf direkte Sanktionsmaßnahmen gerade nicht verzichtet:

»The coastal State may require any foreign ship that does not comply with the provisions concerning regulation of navigation through the territorial sea to leave it by such route as may be directed by the coastal State.

If any warship does not comply with the law and regulations of the coastal State . . . the coastal State may suspend the right of passage of such warship and may require the warship to leave the territorial sea...« (L. 16/1974)

Ist also von der Sache her eine interessenausgleichende Lösung nicht möglich, dann kann der Kampf um die internationalen Meerengen nur machtpolitisch entschieden werden. Es ist kaum denkbar, daß die über eine Zweidrittel-Mehrheit verfügende Dritte Welt, unterstützt von den »klassischen« Meerengenstaaten, einer konventionsrechtlichen Festschreibung von *free transit and overflight* für internationale Meerengen zustimmen wird. Eine gewisse Chance könnte allenfalls noch darin liegen, daß auf die Anwendung der Verfahrensregel 39 Abs. 1[47] überhaupt verzichtet würde, d. h. die 3. UN-Seerechtskonferenz entscheidet nicht nur über die einzelnen Bestimmungen im Konsensuswege, sondern es wird auch die »Caracas Convention« als Ganze ohne Abstimmung »verabschiedet«. Das Ende der Seerechtsreform in einer »Papier-Konvention« wäre die wahrscheinliche Folge, für die beiden Großmächte aber noch das geringere Übel. Würde dagegen eine *innocent passage*-Regelung durchgesetzt oder aber es unterbliebe eine neue Meerengenregelung überhaupt, dann bestünde für die beiden Großmächte und andere Schiffahrtsnationen wohl der Ausweg darin, entweder an der Genfer Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone 1958/64 festzuhalten und nachträglich einen Vorbehalt hinsichtlich der Meerengen über 6 sm Breite zu erklären oder aber die neue Konvention mit einem interpretativen Vorbehalt zu unterzeichnen. Dieser würde dann auf einen mehr oder weniger untauglichen Versuch der »Umfunktionierung« von *innocent passage* in *transit passage* hinauslaufen. Der Kampf um die internationalen Meerengen ginge dann wohl erst richtig los.

47 UN Doc. A/CONF. 62/30/Rev. 1.

ANHANG

Die Artikelentwürfe zur Regelung der Meerengenfrage

I. *UN-Meeresbodenausschuß*

USA

Draft articles on the breadth of the territorial sea, straits and fisheries, UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 4, 30. 7. 1971.

Malta

Draft ocean space treaty, UN Doc. A/AC. 138/55, 16. 8. 1971 (Art. 48 Abs. 2–4).

Preliminary draft articles on the delimitation of coastal State jurisdiction on ocean space and on the rights and obligations of coastal States in the area under their jurisdiction, UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 28, 13. 7. 1973 (Art. 36-42, 50 Abs. 2).

UdSSR

Draft article on straits used for international navigation, UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 7, 25. 7. 1972.

Fidschi, Indonesien, Mauritius und Philippinen

Archipelagic principles, UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 15, 14. 3. 1973.

Draft articles on archipelagos, UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 48, 6. 8. 1973.

Zypern, Griechenland, Indonesien, Jemen, Malaysia, Marokko, Philippinen und Spanien

Draft articles on navigation through the territorial sea including straits used for international navigation, UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 18, 27. 3. 1973.

Italien

Draft article on straits, UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 30, 16. 7. 1973.

Fidschi

Draft articles relating to passage through territorial sea, UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 42, 19. 7. 1973.

Großbritannien

Draft article on the rights and duties of archipelagic States, UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 44, 2. 8. 1973.

Polen

Proposal concerning aspects of navigation through straits, UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 49, 8. 8. 1973.

II. *Dritte UN-Seerechtskonferenz (Caracas-Session)*

Großbritannien
Draft articles on the territorial sea and straits, UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 3, 3. 7. 1974.

Bulgarien, Tschechoslowakei, DDR, Polen, Ukraine und UdSSR
Draft articles on straits used for international navigation, UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 11, 17. 7. 1974, Corr. 3.

Dänemark und Finnland
Amendment to draft articles on the territorial sea and straits contained in document A/CONF. 62/C. 2/L. 3, UN DOC. A/CONF. 62/C. 2/L. 15, 22. 7. 1974.

Malaysia, Marokko, Oman, Jemen
Draft articles on navigation through the territorial sea, including straits used for international navigation, UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 16, 22. 7. 1974.

Fidschi
Revised draft articles on navigation through the territorial sea, including straits used for international navigation, UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 19, 23. 7. 1974.

Algerien
Straits used for international navigation: semi-enclosed seas, UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 20, 23. 7. 1974.

Algerien, Bahrain, Irak, Kuwait, Libyen, Katar, Saudi-Arabien, Syrien, Tunesien, Vereinigte Emirate
Draft article on definition of straits used for international navigation, UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 44, 7. 8. 1974.

Fidschi, Indonesien, Mauritius und Philippinen
Draft articles relating to archipelagic States, UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 49, 9. 8. 1974.

Bulgarien, DDR und Polen
Amendments to draft articles on archipelagic States contained in document A/CONF. 62/C. 2/L. 49, UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 52, 12. 8. 1974, Corr. 1.

Dominikanische Republik
Draft article on straits and waterways, UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 59, 14. 8. 1974.

Thailand
Draft articles on archipelagos, UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 63, 15. 8. 1974.

Malaysia

Amendments to draft articles relating to archipelagic States contained in document A/CONF. 62/C. 2/L. 49, UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 64, 16. 8. 1974.

Bahamas

Draft articles on archipelagic States, UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 70, 20. 8. 1974.

Irak

Draft articles on enclosed and semi-enclosed seas, UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 71, 21. 8. 1974, Add. 1-2.

Kuba

Amendment to the draft articles on archipelagic States contained in document A/CONF. 62/C. 2/L. 70, UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 73, 22. 8. 1974.

Kanada

Definition of international straits, UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 83, 26. 8. 1974.

Die hinsichtlich der internationalen Seewege geographisch bevorzugten und benachteiligten Staaten

Die 138 Teilnehmerstaaten der 3. UN-Seerechtskonferenz (Caracas-Session)[1]	Meerengen-Staaten[2]	Meerengenabhängige Staaten[3]	*Zone-locked*-Staaten[4]
Ägypten	Ägypten	Ägypten	Ägypten
Äquatorial Guinea			Äquator. Guinea

1 Elf Staaten nahmen an der 3. UN-Seerechtskonferenz nicht teil: Gabun, Jordanien, Liechtenstein, Malawi, Malediven, Nauru, Ruwanda, San Marino, Tschad, Nordvietnam, Zentralafrikanische Republik (UN Doc. A/CONF. 62/INF. 3/Rev. 1, 19. 7. 1974).

2 Anrainerstaaten an mindestens einer internationalen Meerenge bis zu 24 sm Breite.

3 Der Zugang zu den Weltmeeren von allen oder einzelnen wichtigen Seehäfen dieser Staaten führt durch »fremde« internationale Meerengen.

4 Nach allgemeiner Einführung von 188 sm breiten Wirtschaftszonen würde der Zugang dieser Staaten zu den Weltmeeren durch fremde Wirtschaftszonen führen (vgl. Press Release United States Mission Geneva, 13. 8. 1974). *Zone-locked* sind auch alle Binnenstaaten.

Die 138 Teilnehmerstaaten der 3. UN-Seerechtskonferenz (Caracas-Session)[1]	Meerengen-Staaten[2]	Meerengenabhängige Staaten[3]	*Zone-locked*-Staaten[4]
Äthiopien	Äthiopien		Äthiopien
Afghanistan			Afghanistan
Albanien	Albanien	Albanien	Albanien
Algerien		Algerien	Algerien
Arabische Emirate		Arab. Emirate	Arab. Emirate
Argentinien	Argentinien		
Australien	Australien		
Bahamas	Bahamas		
Bahrain		Bahrain	Bahrain
Bangladesch			
Barbados			
Belgien		Belgien	Belgien
Bhutan			Bhutan
Birma			
Bolivien			Bolivien
Botsuana			Botsuana
Brasilien			
Bulgarien		Bulgarien	Bulgarien
Bundesrepublik Deutschland	BRD	BRD	BRD
Burundi			Burundi
Chile	Chile		
China	China	China	
Costa Rica			Costa Rica
Dänemark	Dänemark	Dänemark	Dänemark
Dahome			
Dominikanische Republik		Dominik. Rep.	
DDR	DDR	DDR	DDR
Ecuador			
Elfenbeinküste			
El Salvador			
Fidschi-Inseln			Fidschi-Inseln
Finnland	Finnland	Finnland	Finnland
Frankreich	Frankreich	Frankreich	
Gambia			Gambia
Ghana			
Griechenland	Griechenland	Griechenland	Griechenland

Die 138 Teilnehmerstaaten der 3. UN-Seerechtskonferenz (Caracas-Session)[1]	Meerengen-Staaten[2]	Meerengenabhängige Staaten[3]	*Zone-locked*-Staaten[4]
Großbritannien	Großbritannien		
Guatemala			Guatemala
Guinea			
Guinea-Bissau			
Guyana			
Haiti		Haiti	
Honduras		Honduras	Honduras
Indien			
Indonesien	Indonesien		
Irak		Irak	Irak
Iran	Iran		Iran
Irland			
Island			
Israel		Israel	Israel
Italien	Italien	Italien	Italien
Jamaika		Jamaika	Jamaika
Japan	Japan	Japan	
Jemen	Jemen	Jemen	Jemen
Jugoslawien		Jugoslawien	Jugoslawien
Kambodscha		Kambodscha	Kambodscha
Kamerun			Kamerun
Kanada	Kanada		
Katar		Katar	Katar
Kenia			
Kolumbien			Kolumbien
Kongo			Kongo
Korea (Demokrat. Volksrepublik)			Korea (Dem. Volksrepublik)
Korea (Republik)	Korea (Republik)		Korea (Republik)
Kuba	Kuba	Kuba	Kuba
Kuwait		Kuwait	Kuwait
Laos		Laos	Laos
Lesotho			Lesotho
Libanon		Libanon	Libanon
Liberia			
Libyen		Libyen	Libyen

Die 138 Teilnehmerstaaten der 3. UN-Seerechtskonferenz (Caracas-Session)[1]	Meerengen-Staaten[2]	Meerengenabhängige Staaten[3]	*Zone-locked*-Staaten[4]
Luxemburg		Luxemburg	Luxemburg
Madagaskar			
Malaysia	Malaysia	Malaysia	Malaysia
Mali			Mali
Malta		Malta	Malta
Marokko	Marokko	Marokko	Marokko
Mauretanien			Mauretanien
Mauritius			
Mexiko		Mexiko	Mexiko
Monaco		Monaco	Monaco
Mongolei		Mongolei	Mongolei
Nepal			Nepal
Neuseeland	Neuseeland		
Nicaragua			Nicaragua
Niederlande		Niederlande	Niederlande
Niger			Niger
Nigeria			
Norwegen		Norwegen	Norwegen
Obervolta			Obervolta
Österreich		Österreich	Österreich
Oman	Oman		
Pakistan		Pakistan	Pakistan
Panama			Panama
Paraguay			Paraguay
Peru			
Philippinen	Philippinen		
Polen		Polen	Polen
Portugal			
Rumänien		Rumänien	Rumänien
Sambia			Sambia
Saudi-Arabien	Saudi-Arabien	Saudi-Arabien	Saudi-Arabien
Schweden	Schweden	Schweden	Schweden
Schweiz		Schweiz	Schweiz
Senegal			
Sierra Leone			
Singapur	Singapur	Singapur	Singapur
Somalia			

Die 138 Teilnehmerstaaten der 3. UN-Seerechtskonferenz (Caracas-Session)[1]	Meerengen-Staaten[2]	Meerengenabhängige Staaten[3]	*Zone-locked*-Staaten[4]
Sowjetunion	Sowjetunion	Sowjetunion	Sowjetunion
Spanien	Spanien	Spanien	
Sri Lanka	Sri Lanka		
Sudan		Sudan	Sudan
Südafrika			
Südjemen	Südjemen		
Swasiland			
Syrien		Syrien	Syrien
Tansania			
Thailand		Thailand	Thailand
Togo			Togo
Tonga			
Trinidad/Tobago	Trinidad/Tob.		
Tschechoslowakei		Tschechoslowak.	Tschechoslowak.
Türkei	Türkei	Türkei	Türkei
Tunesien		Tunesien	Tunesien
Uganda			Uganda
Ukraine		Ukraine	Ukraine
Ungarn		Ungarn	Ungarn
Uruguay			
USA	USA		
Vatikan		Vatikan	Vatikan
Venezuela	Venezuela		Venezuela
Vietnam (Saigon)		Vietnam	Vietnam
Weißrußland		Weißrußland	Weißrußland
Westsamoa			Westsamoa
Zaire			Zaire
Zypern		Zypern	Zypern

Die Meerengenabhängigkeit des Welttankerverkehrs

		Tonnen Erdöl pro Tag[1] 1971	1975
I.	Straße von Dover (Großbritannien/Frankreich)	1129000	1848600[2]
II.	Straße von Gibraltar (Spanien/Marokko)		
	1. via USA	10000	43000
	2. via Südamerika	36400	100000
		46400	143000
III.	Straße von Messina (Italien)	40000	205700
IV.	Ostseeausgänge (Dänemark/Schweden)	114000	100000
V.	Straße von Hormuz (Iran/Oman)		
	1. via Südostasien	85500	243000
	2. via Japan	565000	745000
	3. via USA	20000	26000
	4. via Südamerika	65600	327000
	5. via Australien	42800	42800
	6. via Südafrika	60000	85600
	7. via Europa	990000	1613000
		1828900	3082400
VI.	Straße von Malakka (Malaysia/Indonesien)		
	1. via Südostasien	85400	243000
	2. via Japan	565000	745000
	3. via USA	20000	26000
	4. via Südamerika	5600	8500
		676000	1022500

1 Zahlenangaben aus: UN and the Sea, UNITAR news. Bd. 6 (1974) Nr. 1, UN Map Nr. 2691 (1971 Tanker Traffic and Oil Flow).

2 In diesen Zahlenangaben sind auch die Ölmengen enthalten, die in den in der Straße von Dover gelegenen britischen und französischen Häfen gelöscht werden.

			Platzöder
VII.	Straße von Selat (Indonesien)	10000	10000
VIII.	Seewege durch die Philippinen (Mindoro-Straße, Surigao-Straße, San-Bernardino-Straße, Balabac-Straße)	133400	240000
IX.	Seewege durch die Karibische See (Old Bahama Channel), die Bahamas und die kleinen Antillen		
	1. via USA	384000	493000
	2. via Europa	35700	62700
	3. via Südamerika	11000	11000
		430700	566700

121 World straits affected by a twelve mile territorial sea[1]

I. Nordwest-Pazifik (40 Meerengen)
Bering-Straße-West (UdSSR)
Litke-Straße (UdSSR)
Unnamed-Straße (UdSSR)
Severnyy Proliv (UdSSR)
14 Meerengen zwischen der Kurilen-Straße (UdSSR) und der Meerenge von Notsuke-Suido (Japan)
La-Perouse-Straße (Japan/UdSSR)
11 weitere Meerengen im japanischen Küstenmeer
4 Meerengen vor Südkorea
4 Meerengen im chinesischen Küstenmeer

II. Ost-Pazifik (16 Meerengen)
Bering-Straße-Ost (USA)
Etolin-Straße (USA)
8 Meerengen in den Aleuten (USA)

1 Das Office of the Geographer in the U.S. Department of State hat Ende der 60er Jahre eine Karte veröffentlicht »121 World straits affected by a twelve mile territorial sea«, die *Krüger-Sprengel* ausführlich analysiert (in: The Role of NATO in the Use of the Sea and the Seabed, Ocean Series 304, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Oktober 1972).

3 Meerengen in Hawaii (USA)
2 Meerengen vor der Westküste der USA
1 Meerenge vor der Westküste Kanadas

III. Südwest-Pazifik (28 Meerengen)
Mindoro-Straße (Philippinen)
Surigao-Straße (Philippinen)
24 Meerengen vor Malaysia und Indonesien
Banks-Straße (Australien)
Cook-Straße (Neuseeland)

IV. Indischer Ozean (2 Meerengen)
Straße von Hormuz (Iran/Oman)
Straße von Bab el Mandeb (Äthiopien/beide Jemen)

V. Karibische See und Golf von Mexiko (13 Meerengen)
Northwest Providence Channel (Bahamas)
Northeast Providence Channel (Bahamas)
Crooked Islands Passage (Bahamas)
Mayaguana Passage (Bahamas)
Caicos Passage (Bahamas)
Turks Island Passage (Bahamas)
Mouchoir Passage (Bahamas)
Old Bahama Channel (Kuba)
Guadeloupe Passage (Frankreich/Großbritannien)
Dominica Passage (Frankreich/Großbritannien)
Martinique Passage (Frankreich/Großbritannien)
St. Lucia Channel (Frankreich/Großbritannien)
St. Vincent Passage (Großbritannien)

VI. Nord-Atlantik und Mittelmeer (etwa 20 Meerengen)

Die Beschränkungen für die Freiheit der Schiffahrt durch das kanadische »Arctic Waters Pollution Prevention Act« sowie die internationalen Übereinkommen zum Schutze der Meeresumwelt

Ein Vergleich

Dr. *Rüdiger Wolfrum*, Bonn

1. *Vorbemerkung*

Das kanadische »Arctic Waters Pollution Prevention Act«[1] gehört mit in die Reihe derjenigen Bestrebungen auf internationaler sowie nationaler Ebene, die es sich zum Ziel gesetzt haben, der zunehmenden Verschmutzung der Meere durch Öl und andere Abfallstoffe wie auch den daraus für die Umwelt drohenden Gefahren zu begegnen und die bereits entstandenen Schäden zu beseitigen. Nach ihrer Zielsetzung und den getroffenen Maßnahmen hinsichtlich der Schiffahrt lassen sich die bisher geschaffenen Regelungen im Prinzip vier von einander trennbaren Grundtypen zuordnen.

Als erstes seien hier alle diejenigen Regelungen genannt, die es Schiffen ganz oder teilweise verbieten, während der Fahrt Öl oder ölhaltige Gemische bestimmter Konzentration in das Meerwasser einzuleiten[2]. Einen weiteren Typ stellen Maßnahmen dar, deren Aufgabe es ist, Schiffsunglücke zu verhindern oder doch zumindest deren Folgen durch schiffbauliche Maßnahmen zu mindern[3]. Sie gehen von der Überlegung aus, daß Schiffsunglücke, wobei unter diesem Begriff so-

1 Text in: International Legal Materials (ILM), Bd. 9 (1970), 543.

2 Z. B. Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl, 1954, in der Fassung vom 11. 4. 1962, BGBl. 1964 II, 749.

3 Z. B. Amendments to the International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil, 1954, Concerning Tank Arrangements and Limitation of Tank Size, ILM, Bd. 11 (1972), 267.

wohl eine Havarie wie auch eine Kollision zu verstehen ist, in aller Regel die Gefahr einer größeren Ölverschmutzung des Meeres oder der nahegelegenen Küsten mit sich bringen. In einer dritten typischen Gruppe lassen sich die Maßnahmen gegen die durch Schiffsunglücke entstandenen Ölgefahren und -verschmutzungen zusammenfassen[4], während der vierte Regelungstyp die Fragen der Schadensersatzpflicht behandelt[5].

Es liegt auf der Hand, daß insbesondere die unter der zweiten Gruppe zusammengefaßten Maßnahmen die Freiheit der Schiffahrt, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität, zu beeinträchtigen vermögen. Sei es, daß sie die Bewegungsfreiheit der Schiffe durch Fahrvorschriften beschneiden oder aber von den Reedern schiffbauliche Sicherheitsvorkehrungen verlangen, die das Befahren bestimmter Routen unwirtschaftlich werden lassen. Demgegenüber fallen die den übrigen Grundtypen zuzuordnenden Maßnahmen für die Schiffahrt weniger stark in das Gewicht.

2. Das Arctic Waters Pollution Prevention Act

Dem Arctic Waters Pollution Prevention Act kommt im Rahmen des Meeresumweltschutzes wegen der Ausdehnung des Gebietes, auf das sich seine Regelungen erstrecken, und der weitreichenden Einschränkungen, die es für die Schiffahrt in eben diesem Gebiet vorsieht, sowie auf Grund der Tatsache, daß es sich dabei um eine einseitige, nationale Maßnahme handelt, besondere Bedeutung zu.

Das Gesetz gilt für das der kanadischen Ostküste vorgelagerte Meeresgebiet (*arctic waters*), wobei dieses durch 60° nördlicher Breite, 141° westlicher Länge sowie eine Linie, die in 100 sm Abstand von dem kanadischen Land verläuft, begrenzt wird. Soweit der Abstand zwischen Grönland und den kanadischen Inseln weniger als 200 sm beträgt, tritt an die Stelle der genannten Distanzlinie eine Mittellinie (Art. 3). Damit dehnt Kanada, das 1970 seine Küstengewässer auf 12 sm festsetzte[6], seine Jurisdiktion weit in den Bereich der Hohen See, nämlich auf Teile des Atlantischen Ozeans und des Nordpolarmeeres aus.

4 Z. B. International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualities vom 29. 11. 1969, ILM, Bd. 9 (1970), 25.

5 Z. B. International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage vom 29. 11. 1969, ILM, Bd. 9 (1970), 45.

6 Act to amend the Territorial Sea and Fishing Zones Act, ILM, Bd. 9 (1970), 553.

Um so bedeutsamer sind unter diesen Umständen die in dem genannten Gesetz enthaltenen bzw. vorgesehenen Regelungen gegen die Wasserverschmutzung für die Schiffahrt, die allen vier der eingangs erwähnten Grundtypen zuzuordnen sind.

Generell verbietet das Gesetz das Einleiten von schädlichen Abfallstoffen in die arktischen Gewässer (Art. 4). Es sieht weiterhin Maßnahmen bei Schiffsunglücken vor, die vom Abschleppen des betroffenen Schiffes bis zu dessen Zerstörung reichen (Art. 13), und regelt die Fragen der Schadensersatzpflicht (Art. 6, 7). Die besondere Bedeutung liegt jedoch in seinen präventiven Maßnahmen, die es verhindern sollen, daß überhaupt die Gefahr einer Ölverschmutzung entsteht und durch die die Schiffahrt in diesem Gebiet eingeschränkt, wenn nicht gar unterbunden werden kann. Es ist allerdings hinzuzufügen, daß diese noch einer Konkretisierung durch den Governor in Council bedürfen, die bislang nicht erfolgt ist.

Der Governor in Council hat die Befugnis, jedes Gebiet der arktischen Gewässer zur Sicherheitszone (*shipping safety control zone*) zu erklären und weitreichende Regelungen für den Schiffsverkehr in ihnen zu erlassen bzw. diesen von bestimmten Voraussetzungen abhängig zu machen (Art. 11, 12). Er kann als Bedingung für das Befahren der Sicherheitszonen den Abschluß einer Versicherung oder entsprechende Sicherheiten für möglicherweise entstehende Schäden verlangen (Art. 8). Weiterhin darf er die Sicherheitszonen für Schiffe sperren, die nicht den von ihm erlassenen Sicherheitsbestimmungen hinsichtlich der Konstruktion des Schiffskörpers, der Antriebs- und Steueranlagen sowie der Tanks, der navigatorischen Ausrüstung sowie der Zahl und Ausbildung des seemännischen Personals wie auch der Art der Ladung im einzelnen entsprechen. Von dieser Regelung können Schiffe der Staaten ausgenommen werden, die gleichartige Sicherheitsbestimmungen erlassen haben und die Gewähr dafür bieten, daß diese auch eingehalten werden (Art. 12 (2)). Der Governor in Council ist weiterhin befugt, das Befahren der Sicherheitszonen davon abhängig zu machen, daß die Hilfe eines Lotsen, eines besonders ausgebildeten Eisführers oder eines Eisbrechers in Anspruch genommen wird. Schließlich vermag er das Navigieren innerhalb der Sicherheitszonen ganz oder zwischenzeitlich oder bei bestimmten Eisverhältnissen zu verbieten.

Außerdem besteht für ihn die Möglichkeit, Überwachungspersonen (*pollution prevention officers*) einzusetzen, die mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet sind (Art. 14-16). Sie können jedes Schiff, das

sich innerhalb einer Sicherheitszone befindet, betreten und es auf Einhaltung der genannten Sicherheitsbestimmungen überprüfen. Sie haben das Recht, Schiffen, die sich in einer derartigen Zone oder auch nur in deren Nähe aufhalten, zu befehlen, diese zu verlassen oder vor Anker zu gehen, wenn nur ein hinreichender Verdacht besteht, daß sie den Sicherheitsbestimmungen nicht genügen. Die gleichen Befugnisse haben sie, wenn ihrer Meinung nach dies im Interesse der Sicherheit durch die Eis-, Sicht-, Wetter- oder Seeverhältnisse geboten wird.

Jeder Verstoß gegen eine der Bestimmungen dieses Gesetzes gilt als Vergehen und wird mit einer Geldstrafe belegt, deren Höhe sich nach der Art des Vergehens richtet (Art. 19). Besteht ein hinreichender Verdacht für eine Verletzung dieses Gesetzes, so kann das verdächtige Schiff festgehalten werden.

Die praktische Bedeutung des kanadischen Gesetzes sollte nicht unterschätzt werden, denn es schränkt die Freiheit der Schiffahrt in nicht unbeträchtlichem Umfang ein. Dies gilt nicht so sehr für diejenigen Bestimmungen, die es untersagen, Abfallstoffe in die arktischen Gewässer einzuleiten, die die Fragen der Schadensersatzpflicht bei eingetretenen Ölunfällen oder die Befugnisse des Governor in Council bei Schiffsunfällen regeln. Ihre Auswirkungen auf die Schiffahrt sind, abgesehen von Einzelfällen, gering. Die wesentlichen, einschneidenden Beschränkungen, die das Arctic Waters Pollution Prevention Act für die Schiffahrtsfreiheit enthält, liegen in den navigatorischen und schiffbaulichen Präventivmaßnahmen, deren Aufgabe es ist, schon das Entstehen von Situationen zu verhüten, die die Gefahr einer Ölverschmutzung bergen. Man kann bei ihnen zwischen Maßnahmen mit unmittelbarer und solchen mit mittelbarer Wirkung auf die Schiffahrt unterscheiden.

Zu der ersten Gruppe sind alle die Befugnisse des Governor in Council zu zählen, die es ihm erlauben, den Schiffsverkehr in dem Bereich der Sicherheitszonen direkt zu regulieren bzw. ganz zu verbieten. In diese Kategorie gehört auch seine Befugnis, Schiffen mit bestimmter Ladung das Befahren der Sicherheitszonen zu untersagen, sowie sein Recht, Schiffe zu verpflichten, die Hilfe eines Lotsen oder eines Eisbrechers in Anspruch zu nehmen. Mit gleicher Wirkung für die Schiffahrt kann ebenfalls das Sicherheitspersonal tätig werden, indem es im Einzelfall Anweisungen für das Fahrverhalten der Schiffe erteilt.

Die übrigen Befugnisse des Governor in Council erlauben zumindest eine mittelbare Einwirkung auf die Schiffahrtsfreiheit. Die Bedeutung

der Vorschriften über die Konstruktion und Ausrüstung der Schiffe liegt insbesondere darin, daß es denjenigen Schiffen, die diesen Anforderungen nicht genügen, untersagt werden kann, die Sicherheitszonen zu befahren. Zum anderen zwingen sie die Reeder unter Umständen zu nicht unbedeutenden Aufwendungen. Soweit diese baulichen Anforderungen nicht den bislang eingeführten internationalen Bestimmungen entsprechen oder über diese hinausgehen, legen sie den Reedern für Fahrten in dem arktischen, von Kanada kontrollierten Seegebiet Sonderlasten auf, die das Befahren dieser Routen unwirtschaftlich werden lassen kann, und enthalten also bereits von daher eine Beschränkung der Schiffahrt. Auf der gleichen Ebene liegt die Wirkung der Verpflichtung zur Sicherheitsleistung oder zum Abschluß bestimmter Versicherungen.

Insgesamt läßt sich unter Berücksichtigung der geographischen Verhältnisse in dem zu den arktischen Gewässern gehörenden Meeresgebiet sagen, daß es mit Hilfe des kanadischen Gesetzes unschwer möglich ist, diese Region für die Schiffahrt generell zu sperren oder das Befahren doch zumindest sehr wesentlich zu erschweren. Zwar ist im Bereich der Arktis bislang internationale Schiffahrt nur in geringem Umfang betrieben worden. Jedoch kann man nicht ausschließen, daß wegen der bedeutenden Ölvorkommen in Alaska die sogenannte Nord-Westpassage, die den Nordatlantik von dem Baffinmeer aus mit der Beaufortsee des Nordpolarmeeres verbindet, erheblich an Bedeutung gewinnt[7]. Normalerweise ist dieser Seeweg wegen der Eisverhältnisse nur in den Sommermonaten passierbar. Jedoch haben die beiden Fahrten des eigens dazu umgebauten amerikanischen Tankers »Manhattan« in den Jahren 1969 und 1970 gezeigt, daß bei entsprechender Ausrüstung des Schiffes diese Passage praktisch das ganze Jahr hindurch befahren werden kann[8].

Selbst wenn man der Ansicht folgen sollte, daß das kanadische Gesetz wegen der besonderen ökologischen Situation des arktischen Seegebiets seinem Inhalt nach notwendig ist, so bestehen jedenfalls wegen der Einseitigkeit des kanadischen Vorgehens Bedenken. Jede natio-

7 Zu der wirtschaftlichen Bedeutung der Nord-Westpassage vgl. *Pharand*, Oil Pollution Control in the Canadian Arctic, Texas International Law Journal, 7 (1971), 45; sowie *Klotz*, Are Ocean Polluters Subject to Universal Jurisdiction - Canada Breaks the Ice, The International Lawyer, 6 (1972), 706.

8 Vgl. Stellungnahme von Captain Maybourn, zitiert bei: *Pharand*, The Arctic Waters in Relation to Canada, in: Canadian Perspectives on International Law and Organization (1974), 434 (435).

nale Maßnahme dieser Art, die für Konstruktion und Ausrüstung der Seeschiffe Anforderungen normiert, birgt die Gefahr einer weitergehenden Zersplitterung der auf die Schiffahrt bezogenen Regelungen. Durch sie werden sozusagen Sonderbezirke geschaffen, die der allgemeinen Schiffahrt verschlossen sind. Man mag dem entgegenhalten, daß die arktischen Gewässer wegen ihrer besonderen klimatischen Bedingungen schon von sich aus einen eigenen Schiffstyp erfordern. Dabei würde aber übersehen, daß das »Arctic Waters Pollution Prevention Act« als ein Modellfall dienen könnte und unter Umständen andere Staaten dadurch angeregt werden, ihrerseits Schutzzonen vor den Küsten mit entsprechenden Beschränkungen der Schiffahrtsfreiheit zu errichten. Es stimmt immerhin bedenklich, daß auf der Seerechtskonferenz von Caracas Kanada und weitere neun Staaten den Vorschlag gemacht haben, wonach es das Recht jedes Küstenstaates sein soll, im Bereich seiner Wirtschaftszone die notwendigen Regelungen zum Schutz der Meeresumwelt zu erlassen. Er ist dabei zwar verpflichtet, sich an den Rahmen der internationalen Regelungen zu halten. Allerdings kann er über deren Standard hinausgehen und schärfere Anforderungen an Bauart und Konstruktion der Schiffe stellen, wenn dies durch spezielle Umstände im Hinblick auf die Navigation oder eine besondere Verletzlichkeit der maritimen Umwelt geboten ist (UN Doc. A/CONF./62/C. 3/L. 6). Diese Formulierung gibt den Küstenstaaten in weitem Umfang die Möglichkeit, im Bereich ihrer Wirtschaftszone besondere Regelungen zu Lasten der Schiffahrt zu schaffen. Sollte sie sich durchsetzen, so würden die Bemühungen, auf internationaler Ebene eine vollständige Regelung des maritimen Umweltschutzes und einen gerechten Ausgleich zwischen Küsten- und Flaggenstaaten zu erreichen, ohne Zweifel erschwert und die Beschränkungen für die Schiffahrt erheblich vertieft werden.

Kanada rechtfertigt seine Maßnahmen offiziell unter anderem aus dem Gesichtspunkt des Selbstschutzes, da die mögliche Beeinträchtigung der arktischen Umwelt als eine Bedrohung seiner Sicherheit anzusehen sei[9]. Gleichzeitig mit seiner Verpflichtung gegenüber dem kanadischen Volk glaubt die Regierung auch eine Verpflichtung gegenüber der Völkergemeinschaft zu erfüllen, wenn sie Maßnahmen zum

9 Rede des kanadischen Außenministers Sharp vor dem Unterhaus, April 1970, Text in: Water Pollution as a World Problem, Report of a Conference held at the University College of Wales Aberystwyth, 11/12 July 1970, Appendix II, 207 (211).

Schutz der arktischen Umwelt ergreift und zu diesem Zweck Teile der Hohen See der kanadischen Jurisdiktion unterstellt[10]. Sie wertet dieses Vorgehen daneben als einen positiven Beitrag zur Weiterentwicklung des internationalen Umweltschutzes und als Ansatz für die Entstehung neuen Völkergewohnheitsrechts auf diesem Gebiet[11]. Die bislang ergangenen internationalen Regelungen hält sie demgegenüber nicht für ausreichend, da diese die Verantwortung für den Umweltschutz auf Hoher See ausschließlich in die Hände der Flaggenstaaten legten, was den besonderen Interessen der Küstenstaaten nicht hinreichend gerecht werde. Auch in der Folgezeit hat Kanada diesen Standpunkt nicht aufgegeben, sondern die Ansicht vertreten, daß den Bedürfnissen nach einem effektiven Umweltschutz auf Hoher See am besten über das Konzept von Sicherheitszonen Rechnung getragen werde, in denen den Küstenstaaten weitgehende Regelungs- und Kontrollbefugnisse zustehen[12]. Dies deckt sich weitgehend mit der Ansicht der südamerikanischen Staaten, wie sie in der Deklaration von Lima, August 1970, zum Ausdruck kommt[13].

Lediglich die Vereinigten Staaten protestierten gegen das einseitige kanadische Vorgehen. Sie wiesen darauf hin, daß das Arctic Waters Pollution Prevention Act die Freiheit der Schiffahrt beeinträchtige und die gesamte Problematik des arktischen Umweltschutzes nur im Rahmen eines internationalen Übereinkommens zu lösen sei[14].

Die von der kanadischen Regierung vorgetragene Rechtfertigung des Gesetzes, durch das entgegen Art. 2, 6 und 11 des Genfer Übereinkommens über die Hohe See ausländische Schiffe der kanadischen Jurisdiktion unterstellt werden, vermag nicht in vollem Umfang zu überzeugen.

In erster Linie beruft Kanada sich auf die gewohnheitsrechtlich anerkannten Grundsätze des Selbstschutzes. Daß unter bestimmten Voraussetzungen bei einer Gefahrensituation einem Staat das Recht zusteht, zur Abwehr der Bedrohung Selbstschutzmaßnahmen zu ergrei-

10 Vgl. Zusammenfassung der kanadischen Note an die USA vom 16.4.1970, in: ILM, Bd. 9 (1970), 607 (610).

11 Presseinterview von Premierminister Trudeau vom 8. 4. 1970, ILM, Bd. 9 (1970), 600 (601).

12 Draft Articles for a Comprehensive Marine Pollution Convention, ILM, Bd. 12 (1973), 564.

13 Text in: ILM, Bd. 10 (1971), 207 (212).

14 Pressekommuniqué vom 15. 4. 1970, ILM, Bd. 9 (1970), 605.

fen, durch die Rechte eines anderen Staates berührt werden, ist allgemein anerkannt[15]. Jedoch hat das gesamte Notrecht Ausnahmecharakter und dient nur bei einer konkreten Notsituation zur Rechtfertigung dieses Vorgehens[16]. Insofern können von daher vorbeugende Maßnahmen gegen potentielle Gefahren, wie sie den Kern des Arctic Waters Pollution Prevention Act bilden, keine Rechtfertigung finden[17]. Nur wenn der Küstenstaat nach einem Schiffsunglück auf Hoher See zum Schutze seiner eigenen Küste oder vergleichbarer Interessen Maßnahmen ergreift, ist die Gefahr hinreichend konkretisiert, so daß die gewohnheitsrechtlichen Grundsätze über den Selbstschutz eingreifen. Solche Maßnahmen sieht jedoch nur sec. 13 (1) des Arctic Waters Pollution Prevention Act vor.

Allerdings wies der kanadische Außenminister darauf hin, daß es wenig konsequent sei, den Küstenstaaten Eingriffsrechte auf Hoher See bei Schiffsunglücken zu gewähren, ihnen aber die Möglichkeit präventiver Maßnahmen zur Verhinderung derartiger Unglücke zu versagen[18]. Wollte man jedoch die in dem kanadischen Gesetz vorgesehenen Maßnahmen aus dem Grundsatz des Selbstschutzes rechtfertigen, so würde das eine systemwidrige Ausweitung dieses Instituts zur Folge haben und es seine Konturen völlig verlieren lassen.

Des weiteren verweist die kanadische Regierung in ihrer Note vom 16. April 1970 darauf, daß auch andere Staaten Hoheitsrechte auf der Hohen See in Anspruch nehmen. Besonders genannt werden Zoll- und Fischereikontrollzonen. Damit soll offenkundig dargetan werden, daß das Recht der Küstenstaaten, zu besonderen Zwecken Schutzzonen zu errichten, die an ihre Hoheitsgewässer angrenzen, gewohnheitsrechtlich anerkannt sei.[19]

Art. 24 des Genfer Übereinkommens über das Küstenmeer und die Anschlußzone, 1958 (KA), läßt allerdings nur unter ganz bestimmten engen Voraussetzungen die Errichtung einer Anschlußzone zu, indem es sie auf eine Breite von 12 sm beschränkt und in ihr den Staaten lediglich Kontrollrechte einräumt, um die Verletzung besonders ge-

15 *Greig*, International Law (1970), 671 ff.; *Bowett*, Self Defence in International Law (1958), 3.

16 *Greig*, a.a.O., 671 ff.

17 *Schultheiß*, Umwelt und die Freiheit der Meere, Diss. Bonn vom 16. 11. 1973, 58.

18 ILM, Bd. 9 (1970), 207.

19 A.a.O., 607.

nannter Gesetze im Bereich ihres Hoheitsgebietes zu verhindern oder zu ahnden. Das bedeutet, daß nach Art. 24 KA die von den Staaten erlassenen Gesetze nur innerhalb ihres Hoheitsgebietes gelten und sie Rechte nur zu ihrer Durchsetzung im Bereich der Anschlußzone ausüben dürfen.[20] Dem entspricht das Arctic Waters Pollution Prevention Act keinesfalls, denn es enthält für die von ihm geschaffene Umweltschutzzone auf Hoher See selbständige Regelungen, durch die den Schiffen in diesem Gebiet ein umweltfreundliches Verhalten vorgeschrieben wird. Es läßt sich allerdings nicht leugnen, daß von ihrer Zielsetzung her diese Umweltschutzzone einer besonderen Anschlußzone gleichgesetzt werden kann. In ihr werden von Kanada nur bestimmte, umweltbezogene Souveränitätsrechte geltend gemacht mit dem alleinigen Ziel, die arktische Umwelt zu schützen. Dieser Einsatz bestimmter Souveränitätsrechte zur Erreichung eines besonderen Zieles kennzeichnet aber gerade das Wesen einer Anschlußzone[21].

Die enge Fassung des Art. 24 KA, die für eine Rechtfertigung des kanadischen Vorgehens daher ausscheidet, enthält allerdings keine abschließende Regelung der gewohnheitsrechtlich anerkannten Befugnis der Küstenstaaten, eine Anschlußzone zu errichten. Dies kann man bereits den Beratungen der Genfer Seerechtskonferenz von 1958 entnehmen. Die Mehrheit der in Genf vertretenen Staaten unterstützte den von Polen im 1. Ausschuß eingebrachten Entwurf, wonach die Küstenstaaten generell das Recht haben sollten, nicht nur zum Schutz der nunmehr in Art. 24 KA genannten Ziele, sondern allgemein zum Schutze ihrer Sicherheit Anschlußzonen zu errichten, in denen ihnen neben Kontrollrechten auch echte Regelungsbefugnisse zustehen[22]. Dieser Vorschlag erhielt zwar im Ausschuß eine eindeutige Mehrheit, verfehlte jedoch im Plenum die dort erforderliche Zweidrittelmehrheit knapp. Die nunmehrige Fassung des Art. 24 KA stellt daher einen Kompromiß dar, der lediglich das Minimum der Gemeinsamkeiten fixiert. Das spricht dafür, daß zumindest diejenigen Staaten, die die Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone wie Kanada

20 *Morin*, Le progrès technique, la pollution et l'évolution récente du droit de la mer au Canada, particulièrement à l'égard de l'Arctique, Annuaire Canadien de Droit International 1970, 158 (198).

21 *Schultheiß*, a.a.O. (Anm. 17), 68.

22 UN Doc. A/CONF. 13/C. a/L. 78; UN Law of the Sea Conference, Bd. 3, S. 107; vgl. dazu auch *Oda*, Contiguous Zone, ICLQ, Bd. 11 (1962), 131 (150 f.); *McDougal/Burke*, The Public Order of the Oceans (1962), 605 f.

nicht ratifiziert haben, weiterhin Anschlußzonen errichten können, die weder in ihrer Zielsetzung noch in ihrer Ausdehnung mit Art. 24 KA in Einklang stehen[23].

Aber selbst wenn man dieser These folgt und davon ausgeht, daß das Recht der Küstenstaaten gewohnheitsrechtlich anerkannt ist, Anschlußzonen zum Schutze ihrer Sicherheit und damit auch zum Schutze der Umwelt zu errichten, in denen ihnen auch echte Regelungsbefugnisse zustehen, so ist es doch sehr zweifelhaft, ob diese Kompetenzen in einem mit dem Arctic Waters Pollution Prevention Act vergleichbaren Umfang ausgedehnt werden können. Dies läßt sich weder auf die Debatten der Genfer Seerechtskonferenz stützen, noch ergibt sich aus der Praxis der Staaten über die Errichtung von Anschlußzonen ein entsprechender Hinweis. In den bisher geschaffenen Anschlußzonen wird, gleichgültig ob es sich um Zoll-, Gesundheits-, Schmuggel-, Fischerei- oder allgemeine Sicherheitsschutzzonen handelt, lediglich das Verhalten der Schiffe reguliert[24]. Diese Regelungen haben also einen unmittelbaren Bezug auf eben dieses Gebiet und finden darin auch ihre Beschränkung. Diesen Rahmen sprengt Kanada durch das Arctic Waters Pollution Prevention Act, indem es von Schiffen, die die unter kanadischer Kontrolle stehenden arktischen Gewässer befahren wollen, über ein bestimmtes Fahrverhalten hinaus generell die Durchführung besonderer schiffbaulicher Sicherheitsvorkehrungen verlangt.

Aber auch wenn das kanadische Gesetz nicht im Einklang mit dem geltenden Völkerrecht stehen sollte, so ist doch fraglich, ob sich Kanada zu seiner Änderung bereit finden wird. Lediglich die USA haben ausdrücklich gegen dieses Gesetz protestiert. Im übrigen ist es durchaus vorstellbar, daß in Zukunft auf internationaler Ebene Instrumente zum Schutze gegen die Meeresverschmutzung entwickelt werden, die hinsichtlich der Auflagen für die Schiffahrt dem kanadischen Gesetz in ihrer Wirkung gleichkommen, so daß von daher seine Bedeutung relativiert wird.

23 *Woodliffe*, Some Legal Aspects of Pirate Broadcasting in the North Sea. Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht, Jg. 12 (1965), 365 (377); *Schultheiß*, a.a.O. (Anm. 17), 78 ff.; *Seidl-Hohenveldern*, Völkerrecht (2. Aufl. 1969). 192.

24 Eine Aufzählung der von verschiedenen Staaten beanspruchten Meereszonen findet sich bei *Kehden*, Die Inanspruchnahme von Meereszonen und Meeresbodenzonen durch Küstenstaaten (1971).

3. Die Bekämpfung der Meeresverschmutzung auf internationaler Ebene

Hier soll nun die Untersuchung einsetzen, welche Maßnahmen gegen die Verschmutzung der Meere durch Schiffe die bisher dazu auf internationaler Ebene ergangenen Regelungen enthalten und inwieweit sie eine Einschränkung der Schiffahrt im Interesse des maritimen Umweltschutzes vorsehen. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang wie die Regelungs- und Kontrollkompetenzen im Verhältnis von Küstenstaat und Flaggenstaat verteilt sind. Gleichzeitig soll erörtert werden, welche weiteren Bestrebungen es hinsichtlich des Umweltschutzes, soweit er die Schiffahrt berührt, gibt und ob das kanadische Gesetz unter Umständen mit den in ihnen verfolgten Tendenzen in Einklang zu bringen ist.

Als erstes sei hier das bereits erwähnte Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl, 1954 in seiner Fassung vom 11. April 1962, genannt. Es ist das einzige bisher in Kraft getretene internationale Übereinkommen, das weltweit Aktivitäten gegen die Verschmutzung der Meeresumwelt entwickelt. Die in ihm enthaltenen Einschränkungen für die Schiffahrt sind allerdings gering, da es nur im unwesentlichen Umfang Präventivmaßnahmen vorsieht, die es verhindern sollen, daß überhaupt erst die Gefahr einer Ölverschmutzung entsteht. Gerade derartige Maßnahmen enthalten aber, wie es das Beispiel des kanadischen Gesetzes gezeigt hat, gleichgültig, ob sie schiffbauliche Sicherheitsvorkehrungen verlangen oder das Fahrverhalten der Schiffe reglementieren, erst die einschneidenden Beschränkungen der Schiffahrtsfreiheit.

Das Übereinkommen verbietet es generell, Öl oder ölhaltige Gemische einer gewissen Konzentration in bestimmten Meeresgebieten abzulassen, richtet sich allerdings nur an Schiffe, die in einem der Mitgliedstaaten registriert sind. Die Zonen, in denen das Ablassen von Öl verboten ist, sind für Tanker und die übrigen Schiffe unterschiedlich, jedoch sollen letztere drei Jahre, nachdem das Übereinkommen für den Staat, dessen Flagge sie führen, in Kraft getreten ist, den gleichen Regelungen wie Tanker unterliegen. Tankern ist es untersagt, Öl oder ölhaltige Gemische im Bereich der in Anlage A genannten Verbotszonen in das Meer einzuleiten, während andere Schiffe sich dazu, bis zum Ab-

lauf der Dreijahresfrist, nur möglichst weit vom Land entfernt halten müssen.

Interessanterweise wird das von dem Arctic Waters Pollution Prevention Act umfaßte Seegebiet ebenfalls durch dieses Übereinkommen zur Verbotszone erklärt, womit wohl den ökologischen Besonderheiten dieser Region Rechnung getragen werden sollte.

Den Küstenstaaten räumt die Konvention nur in bescheidenem Maße eigene Rechte ein. So können sie den Flaggenstaat darauf hinweisen, daß eines seiner Schiffe das Übereinkommen verletzt hat (Art. X). Darin ist jedoch keine Privilegierung des betroffenen Küstenstaates zu sehen, da dieses Recht allen Mitgliedstaaten zusteht. Der Flaggenstaat ist verpflichtet, den Tatbestand zu untersuchen und dem meldenden Staat von dem erzielten Ergebnis unverzüglich Nachricht zu geben. Gegebenenfalls hat er den Kapitän des Schiffes oder dessen Reeder zu bestrafen.

Als einzige Kontrollbefugnis wird es den Küstenstaaten zugestanden, das Öltagebuch zu überprüfen, zu dessen Führung der Kapitän des Schiffes verpflichtet ist (Art. IX). Soweit sich daraus Verstöße gegen die Konvention außerhalb seiner Hoheitsgewässer ergeben, hat er allerdings nur die Möglichkeit, den Tatbestand an den Flaggenstaat weiterzuleiten.

Lediglich bei der Regelung der Verbotszonen kommt zum Ausdruck, daß gerade die Küstenstaaten ein vitales Interesse an der Bekämpfung der Ölverschmutzung der Meere haben. Ihnen wird das Recht eingeräumt, eine Erweiterung der Verbotszonen, in denen es Tankern untersagt ist, Öl abzulassen, zu verlangen. Diese Erweiterung erfolgt durch einseitige Erklärung und tritt nach sechs Monaten in Kraft, wenn kein anderer Mitgliedstaat widerspricht[25].

Maßnahmen präventiver Art, wie sie den Hauptteil des kanadischen Gesetzes ausmachen, kennt das Übereinkommen kaum. Die Mitgliedstaaten sind lediglich verpflichtet, in ihren Häfen Vorkehrungen dafür zu treffen, daß die Schiffe die angefallenen Ölrückstände abgeben können (Art. VIII). Außerdem verlangt die Konvention eine Ausrüstung der Schiffe, die es verhindert, daß Heizöl oder schweres Dieselöl in die Bilgen eindringt. Der Einfluß dieser Maßnahme auf die Schiffahrt ist jedoch nicht bedeutend, da derartige technische Vorkehrungen

25 Anlage A Abs. 3.

nur erforderlich werden, solange nicht anderweitig sichergestellt ist, daß Ölrückstände entgegen den Vorschriften des Übereinkommens aus den Bilgen in das Meer gelangen.

Das Konzept des Übereinkommens wurde in der bisher noch nicht in Kraft getretenen Änderung vom 21. Oktober 1969 modifiziert.[26] In ihr wird das Prinzip der Verbotszonen aufgegeben und damit anerkannt, daß es sich bei der Bekämpfung der Ölverschmutzung nicht lediglich um ein Problem bestimmter Küsten, sondern um eine weltweite Aufgabe handelt. Danach ist es Tankern über 150 BRT und sonstigen Schiffen über 500 BRT nur noch unter ganz bestimmten Voraussetzungen gestattet, Öl oder ölhaltige Gemische in das Meer abzulassen; innerhalb einer an die Küsten angrenzenden Zone von 50 sm ist es Tankern allerdings generell untersagt (Art. III – V).

Präventive Maßnahmen, die wesentlich über das hinausgehen, was bereits in der Fassung des Übereinkommens von 1962 enthalten ist, fordert die Änderung von 1969 nicht, so daß von daher die Eingriffe in die Schiffahrtsfreiheit nicht weiter vertieft werden.

Mit der Frage, inwieweit der Ölverschmutzung der Meere auch durch die Einführung präventiver Maßnahmen begegnet werden muß und ob den Küstenstaaten Kontroll- und Durchsetzungsbefugnisse auch für den Bereich der Hohen See zuerkannt werden sollen, hat sich das Institut de Droit International auf seiner Tagung vom 4. – 13. September 1969 in Edinburgh beschäftigt. Die dabei verabschiedete Resolution betrifft allerdings nur Maßnahmen, die der Verhinderung von Schiffsunglücken oder der Verminderung der daraus entstehenden Folgen dienen[27]. Man war sich bei der Vorbereitung der Resolution bewußt, daß derartige Maßnahmen insbesondere dann eine Beschränkung der Schiffahrtsfreiheit enthalten, wenn den Küstenstaaten gleichzeitig bei Verstößen, die ausschließlich im Bereich der Hohen See begangen wurden, wie z. B. die Nichtbeachtung von Zwangswegen, das Recht zuerkannt wird, diesen Schiffen den Zugang zu den Küstengewässern oder Häfen zu verwehren. Daher wurde eine derartige Befugnis der Küstenstaaten verneint, solange ihnen nicht ein internationales Übereinkommen diese Rechte überträgt[28]. In den Diskussionen zu der Resolution

26 Text in: ILM, Bd. 9 (1970), 1.

27 Text in: Annuaire de l'Institut de Droit International, 53 (1969 II), 363.

28 *Andrassy*, Etudes des mesures internationales les plus aptes à prévenir la pollution des milieux maritimes, Annuaire de l'Institut de Droit International, 53 (1969 I), 547 (568 ff.).

kommt meines Erachtens zutreffend zum Ausdruck, daß schiffbauliche oder navigatorische Sicherheitsvorkehrungen, deren Einführung an sich schon eine Einschränkung der Schiffahrtsfreiheit bedeutet, in ihrer Wirkung auf die Schiffahrt noch wesentlich verstärkt werden, wenn den Küstenstaaten gleichzeitig die entsprechenden Kontroll- und Durchsetzungsbefugnisse für den Bereich der Hohen See eingeräumt werden. Dies hat auch schon das Arctic Waters Pollution Prevention Act deutlich werden lassen.

In der von dem Institut de Droit International verabschiedeten Resolution wird verlangt, den Bau sowie die sachliche und personelle Ausstattung der Schiffe zu reglementieren. Weiterhin werden navigatorische Sicherheitsvorkehrungen gefordert, wie etwa die Festlegung von Zwangswegen und Höchstgeschwindigkeiten sowie die Pflicht, in bestimmten Gebieten die Hilfe eines Lotsen in Anspruch zu nehmen. Gleichzeitig wird den Staaten das Recht zuerkannt, bis entsprechende internationale Regelungen ergangen sind, die notwendigen Maßnahmen selbst zu ergreifen. Küstenstaaten können nach dieser Resolution Schiffen, die die Sicherheitsbestimmungen im Bereich der Küstengewässer verletzen, das Befahren der Küstengewässer verbieten und den Zugang zu den Häfen sperren. Diese Maßnahmen dürfen keinerlei Diskriminierung enthalten und müssen allein dem Ziel dienen, die Sicherheit der Schiffahrt zu erhöhen.

Die in dieser Resolution enthaltenen Anregungen griff die IMCO auf und verabschiedete am 15. Oktober 1971 ein Übereinkommen »Concerning Tank Arrangements and Limitation of Tank Size«, das als Ergänzung in das Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl 1954 eingefügt wurde. Diese Ergänzung hat sich ausdrücklich zum Ziel gesetzt, die Gefahren einer Ölverschmutzung der See durch Tankerunfälle mit Hilfe von schiffbaulichen Maßnahmen zu verringern. Sie ist bislang allerdings noch nicht in Kraft getreten.

Desgleichen griff die IMCO auch den Gedanken von navigatorischen Sicherheitsmaßnahmen zur Verhütung von Schiffsunglücken auf und schrieb am 12. Oktober 1972 für 64 Seewege, darunter auch für diejenigen im Nordatlantik entlang der kanadischen Ostküste, eine Einbahnregelung (*traffic separation)* vor[29]

Damit hat die IMCO ihr bislang verfolgtes Konzept, lediglich das Ablassen von Öl auf Hoher See zu verbieten, aufgegeben. Sie versucht

29 RGDIP 1972, 530.

nunmehr, die Meeresumwelt durch eine Reglementierung der Schiffahrt zu schützen, und nimmt dabei die mit diesen Maßnahmen notwendigerweise verbundene Beschränkung für die Schiffahrtsfreiheit in Kauf. Allerdings erkennt sie den Küstenstaaten keinerlei Durchsetzungsbefugnisse zu, sondern legt die Durchführung der Übereinkommen in die Hände der Flaggenstaaten. Diese Tendenz wurde auch in der Folgezeit im Prinzip nicht aufgegeben.

Am 2. November verabschiedete die IMCO schließlich die »Convention for the Prevention of Pollution from Ships«[30], die vom 15. Januar bis zum 31. Dezember 1974 zur Unterzeichnung auslag. Dieses Übereinkommen hat es sich zur Aufgabe gemacht, die Verschmutzung der See durch schädliche Substanzen generell zu unterbinden[31]. Es enthält in Annex I die bisher geschaffenen Regelungen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl einschließlich der Ergänzungen von 1971, die sich mit Anordnung, Konstruktion und Größe der Tanks beschäftigen. Dabei werden die bisherigen Vorschriften aber in jeder Hinsicht ausgebaut und verschärft.

So führt Annex I wieder spezielle Schutzzonen ein, in denen es grundsätzlich allen Schiffen, außer in Notfällen, untersagt ist, Öl oder ölhaltige Gemische in das Meer einzuleiten (Regulations 10, 11). Zu den Schutzzonen gehören allerdings keine Gebiete der Arktis. Die Konvention kehrt also insoweit zu dem Vorbild des Übereinkommens zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl in der Fassung von 1962 zurück und erkennt an, daß sich das Problem der Ölverschmutzung der See für einige Gebiete besonders vordringlich stellt. Dabei wird aber das durch die Änderung der Konvention von 1969 eingeführte Konzept beibehalten, die Verschmutzung der Meere durch Öl allgemein einzudämmen. Auch das Ablassen von Öl oder ölhaltigen Gemischen auf Hoher See und außerhalb der festgelegten Verbotszonen ist nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen zulässig (Annex I Regulation 9). Daneben enthält Annex I der Konvention detaillierte Bestimmungen über schiffbauliche Sicherheitsvorkehrungen, die sich nicht

30 Text in: ILM, Bd. 12 (1973), 1319. — Bis Ende 1974 wurde diese Konvention von Dänemark, Bundesrepublik Deutschland, Italien, Schweden, UdSSR, Großbritannien, Australien, Brasilien, Irland, Niederlande und USA unterzeichnet. Die UdSSR übermittelte zusammen mit ihrer Unterzeichnung folgende Feststellung: »In accordance with the current international law for the purpose of this Convention the term 'within the jurisdiction' shall be interpreted as meaning territorial waters the breadth of which must not exceed 12 miles«.

31 Annex I—V.

nur an Tanker richten. Durch sie soll entweder verhindert werden, daß bei Reinigung der Bilgen und Tanks Öl oder ölhaltige Rückstände mit in das Meerwasser gelangen[32]. Oder sie dienen, ebenso wie die Ergänzungen zu dem Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl von 1971, dem Ziel, die Folgen von Tankerunfällen zu verringern[33]. Gleichzeitig wird den Mitgliedstaaten die Pflicht auferlegt, die Konstruktion, Verarbeitung und Ausrüstung von Schiffsneubauten darauf zu überprüfen, ob sie den Sicherheitsanforderungen dieser Konvention genügen[34]. Daneben sind die Mitgliedstaaten zu einer periodischen Überprüfung der Schiffe auf Beachtung der Sicherheitsvorschriften verpflichtet, wobei die Prüfungsintervalle im einzelnen vorgeschrieben sind[35]. Über diese Inspektionen sind Bescheinigungen auszustellen, die von den anderen Mitgliedstaaten anerkannt werden[36].

Die Einhaltung der Konvention liegt also voll in der Verantwortung der Flaggenstaaten, denen damit erstmalig wesentliche Pflichten hinsichtlich des Schutzes der maritimen Umwelt übertragen werden. Demgegenüber sieht die Konvention nur in geringem Umfang Kontrollrechte der Küstenstaaten vor. Diese können lediglich bei Schiffen, die sich in ihren Häfen oder auf Reede befinden, die Öltagebücher kontrollieren[37]. Des weiteren haben sie das Recht, sich die Prüfungsbescheinigungen vorlegen zu lassen. Nur wenn der Zustand des betreffenden Schiffes oder seine Ausrüstung eindeutig nicht mit den Angaben der Sicherheitsbescheinigung in Einklang steht, kann der Küstenstaat die Weiterfahrt verhindern, bis gewährleistet ist, daß diese kein Sicherheitsrisiko mehr bedeutet[38]. Damit bleibt die IMCO allerdings hinter den Vorschlägen des Institut de Droit International zurück, das die Einführung von vollen Kontroll- und Durchsetzungsbefugnissen der Küstenstaaten für die Einhaltung der Bauvorschriften im Bereich ihrer Küstengewässer vorgeschlagen hatte.

Selbst wenn in der Nähe eines Schiffes Ölspuren festgestellt werden,

32 Regulations 13—15, 18 (für Tanker), Regulations 16—17 für sonstige Schiffe über 400 BRT.

33 Regulations 22—25.

34 Regulation 4 (1a).

35 Regulation 4 (1b, c).

36 Art. 5, Regulations 5, 6.

37 Regulation 20 (7).

38 Art. 5 (2).

hat der feststellende Staat nur das Recht, die für eine Untersuchung des Falles relevanten Faktoren festzuhalten und an den Flaggenstaat weiterzuleiten[39]. Verfehlungen gegen diese Konvention sind nach dem Recht des Flaggenstaates zu bestrafen. Lediglich Vergehen innerhalb der Hoheitsgewässer eines der Mitgliedstaaten können nach dessen Recht geahndet werden[40].

Damit ist die Entwicklung in der IMCO, soweit sie sich mit der Meeresverschmutzung beschäftigt, die nicht von einem Schiffsunglück herrührt, zu einem gewissen Abschluß gelangt. Es hat sich die Ansicht durchgesetzt, daß ein wirksamer Schutz der Meeresumwelt nur über eine Reglementierung der Schiffahrt erreicht werden kann, die sowohl schiffbauliche wie auch navigatorische Sicherheitsvorkehrungen enthält. Die damit verbundenen Beschränkungen für die Schiffahrtsfreiheit werden in Kauf genommen. Insofern erfolgte hier, was die konkreten Anforderungen an die Schiffahrt betrifft, eine Annäherung an das kanadische Vorbild. Der wesentliche Unterschied ist darin zu sehen, daß sie nicht einseitig erfolgt, sondern ein allgemeines internationales System zum Schutze der Meeresumwelt geschaffen wird. Die IMCO-Konvention von 1973 und ihr folgend der Vorschlag der Bundesrepublik Deutschland auf der Seerechtskonferenz von Caracas (A/CONF. 62/C. 3/L.7) nehmen im Grunde genommen eine Dreiteilung der Kompetenzen vor, durch die sie hoffen, allen Interessen gerecht zu werden. Sie übertragen die Regelungsbefugnis zum Schutze der Meeresumwelt ausschließlich der Staatengemeinschaft, während sich Küsten- und Flaggenstaat in die Kontroll- und Durchsetzungskompetenzen teilen. Dem Flaggenstaat obliegt die Überwachung von Schiffbau und Ausrüstung. Dabei handelt es sich nicht nur um ein Recht, sondern eine Pflicht, deren Verletzung Schadensersatzansprüche nach sich ziehen kann, wie der Vorschlag der Bundesrepublik Deutschland deutlich zeigt. In diesem Bereich sind die Kontrollrechte des Küstenstaates gering und auf die Prüfung der Bescheinigung beschränkt. Bei Vergehen sonstiger Art erfolgt die Ahndung für den Bereich des Küstenmeeres durch den Küstenstaat, sonst durch den Flaggenstaat. Sollten sich diese Bestrebungen durchsetzen, so wären derart beschaffene Regelungen durchaus geeignet, die Meeresumwelt zu schützen, ohne gleichzeitig die Schiffahrt in einer Intensität zu beschränken, wie dies bei unko-

39 Regulations 9 (3), 10 (6), Art. 4.
40 Art. 4 (2).

ordinierten nationalen Umweltschutzregelungen die Folge wäre.

Weitreichende Eingriffsbefugnisse gewährt den Küstenstaaten nur die »Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Vasualities« vom 29. November 1969[41] sowie das »Protocol Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Marine Pollution by Substances other than Oil, 1973[42]«. Danach können die Mitgliedstaaten auf Hoher See Maßnahmen ergreifen, die notwendig sind, um eine bevorstehende schwerwiegende Gefährdung ihrer Küste zu verhindern oder zu verringern, soweit es sich dabei um die Folgen eines Schiffsunglücks oder eines vergleichbaren Vorfalls handelt. Die Maßnahmen dürfen allerdings, außer in Notfällen, nur nach Konsultationen mit den betroffenen Staaten und unabhängigen Sachverständigen getroffen werden (Art. III). Die Konvention enthält weitere detaillierte prozedurale Vorschriften in bezug auf die Konsultationen (Art. III, IV) sowie den Hinweis darauf, daß bei jeder Maßnahme deren Verhältnismäßigkeit zu prüfen und der Grundsatz des Übermaßverbots zu beachten ist (Art. V).

Das sogenannte »Bonn-Abkommen« enthält demgegenüber nur eine Aufgabenverteilung zwischen den Nordseeanrainerstaaten, die sich außerdem verpflichten, bei der Feststellung und Bekämpfung von Ölverschmutzungen aktiv zusammenzuarbeiten[43].

Ebenso haben die skandinavischen Staaten eine entsprechende Zusammenarbeit vereinbart[44].

Wenn den Küstenstaaten in dem Übereinkommen über die Eingriffsrechte auf Hoher See auch eigene Rechte bei der Bekämpfung der Ölverschmutzung eingeräumt werden, so eben doch nur für den Ausnahmefall einer akuten Bedrohung ihrer Küste oder sonstigen Interessen. Also verläßt auch diese Konvention, ebenso wie die bisher genannten Übereinkommen, nicht den allgemeinen Grundsatz, daß es generell Aufgabe der jeweiligen Flaggenstaaten ist, die erforderlichen Maßnahmen zum Schutze der Meeresumwelt zu treffen und deren Durchführung auch zu überwachen. Die in diesem Übereinkommen enthaltenen Beschränkungen für die Schiffahrt bleiben daher gering.

41 Text siehe oben Anm. 4.

42 Text, ILM, Bd. 13 (1974), 605.

43 Übereinkommen zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Ölverschmutzung in der Nordsee vom 9. 6. 1969, BGBl. 1969 II, 2066.

44 Agreement Concerning Cooperation in Taking Measures Against Pollution of the Sea by Oil vom 16.9.1972, Text in: *Lay/Churchill/Nordquist*, New Directions in the Law of the Sea, Documents, Bd. II (1973), 637.

Die gegenläufige Tendenz, die den Umweltschutz auf der Hohen See mehr in die Hände der Küstenstaaten legen will, was zwangsläufig eine Verschärfung der Eingriffe in die Schiffahrtsfreiheit mit sich bringen müßte, kommt dagegen wieder in den Empfehlungen der Stockholmer Umweltschutzkonferenz vom 5.–16. Juni 1972 zum Ausdruck. In ihrer Empfehlung 92 verweist sie auf die von der Intergovernmental Working Group on Marine Pollution in ihrer 2. Sitzung vom 8.–12. November 1971 in Ottawa entwickelten allgemeinen Grundsätze zum Schutze der Meeresumwelt, in denen das besondere Interesse der Küstenstaaten an einem Schutz der Meeresumwelt anerkannt wird[45]. Die Intergovernmental Working Group hat sich auch mit einer Konkretisierung dieser noch sehr allgemein gehaltenen Grundsätze beschäftigt, ohne allerdings zu dem erzielten Ergebnis abschließend Stellung zu nehmen. Danach hat jeder Küstenstaat das Recht, in dem an seine Hoheitsgewässer angrenzenden Meeresgebiet besondere Befugnisse auszuüben, soweit eine ständige Kontrolle erforderlich ist, um seine Küste und seine Küstengewässer wirkungsvoll vor den Gefahren einer Ölverschmutzung zu schützen. In Ausübung dieses Rechts kann der betreffende Küstenstaat jedem Schiff das Befahren des unter seiner Kontrolle stehenden Gebietes untersagen, soweit es in Konstruktion und Ausrüstung nicht den internationalen, oder bei deren Fehlen. vernünftigen nationalen Anforderungen entspricht. Dabei wird der Küstenstaat allerdings nicht in Ausübung eigener Rechte tätig, sondern nimmt diese Aufgaben als Vertreter der Staatengemeinschaft treuhänderisch wahr; ein Konzept, das auch bereits bei der Rechtfertigung des kanadischen Arctic Waters Pollution Prevention Act vorgetragen worden ist.

Diese Gedanken griff die Umweltschutzkonferenz in Stockholm wieder auf und verwies sie zur weiteren Erörterung an die IMCO und die Seerechtskonferenz[46]. Sollen sich derartige Überlegungen durchsetzen, so würde damit das kanadische Vorgehen praktisch nachträglich legalisiert. Die Auswirkungen auf die Schiffahrt wären ohne Zweifel bedeutend. Jeder Küstenstaat hätte dann das Recht, Umweltschutzzonen nach dem Vorbild des kanadischen Gesetzes zu schaffen, und könnte die Schiffahrt in dem so von ihm kontrollierten Gebiet reglementieren.

45 *Lay/Churchill/Nordquist*, a.a.O., S. 721; Text der »General Guidelines and Principles for the Preservation of the Marine Environment«: *Oda*, The International Law of the Ocean Development, Basic Documents (1972), S. 502.

46 *Lay/Churchill/Nordquist*, a.a.O., S. 722.

4. Zusammenfassung

Die Darstellung der internationalen Übereinkommen hat deutlich werden lassen, daß seit 1954, als die erste Konvention gegen die Verschmutzung der Meere von der IMCO vorgelegt wurde, eine gewaltige Entwicklung im Bereich des maritimen Umweltrechtes stattgefunden hat, die zu Lasten der Schiffahrtsfreiheit geht. Behindern die ersten Regelungen die Schiffahrt noch nicht oder doch nur unwesentlich, so hat sich nunmehr offenkundig die Erkenntnis durchgesetzt, daß die Ölverschmutzung der Meere nicht allein durch das Verbot, Öl abzulassen, effektiv bekämpft werden kann, sondern daß dazu auch präventive Maßnahmen, die schon die Möglichkeit für eine Ölverschmutzung verringern, ergriffen werden müssen. Gerade derartige Maßnahmen bringen aber in aller Regel die einschneidenden Einschränkungen für die Schiffahrtsfreiheit mit sich. Dies gilt sowohl für die Fahrvorschriften, die die Bewegungsfreiheit der Schiffe beschränken, wie auch für die Anforderungen an Bau und Ausrüstung der Schiffe. Die Aufstellung einer derartigen Nutzungsordnung ist jedoch als der Erlaß von Ausübungsbestimmungen anzusehen, durch die erst das auch für die Hohe See geltende Gebot der Gemeinverträglichkeit aller Tätigkeiten konkretisiert wird. Insofern sind die in den Konventionen zum Schutze der Meeresumwelt enthaltenen Einschränkungen lediglich eine Ausprägung der immanenten Schranken der Schiffahrtsfreiheit.

Bislang hat sich allerdings das kanadische Vorbild einer nationalen Umweltschutzkompetenz für den Bereich der Hohen See noch nicht durchzusetzen vermocht. Es ist dabei jedoch nicht zu übersehen, daß es Bestrebungen gibt, die Befugnisse der Küstenstaaten auf diesem Gebiet zu erweitern und damit die Beschränkungen für die Schiffahrt durch möglicherweise nicht koordinierte nationale Regelungen zu verstärken. Sollte sich diese Tendenz durchsetzen, so würde die Schiffahrt vergleichbaren Einschränkungen unterliegen, wie sie Fischerei und Meeresbergbau durch Fischereischutzzonen und Wirtschaftszonen bereits unterworfen sind, ohne daß daraus gegenüber den internationalen Regelungen für den maritimen Umweltschutz nennenswerte Vorteile entstünden. Insofern werden derartige Regelungen nicht mehr von dem Gemeinverträglichkeitsinteresse gedeckt. Sie können daher auch nicht als eine Konkretisierung der immanenten Schranken der Schiffahrtsfreiheit angesehen werden.

Die Fischereifreiheit auf der Hohen See

Entwicklung bis zur 3. Seerechtskonferenz in Caracas

Professor Dr. *Günther Jaenicke*, Frankfurt/M., Heidelberg

I

Der allgemein anerkannte, in Art. 2 der Genfer Konvention über die Hohe See von 1958 kodifizierte Grundsatz der Freiheit der Meere umfaßte von jeher nicht nur die freie Schiffahrt, sondern auch die freie Fischerei[1]. Die historische Rückschau zeigt, daß der Grundsatz der freien Nutzung des Meeres für Zwecke der Schiffahrt und der Fischerei in seinen Anfängen nicht nur gegenüber Versuchen zur Monopolisierung der Schiffahrt in bestimmten Meeren oder Meeresteilen, sondern auch gegenüber Versuchen, fremde Fischer aus den Fischgründen vor der Küste zu vertreiben, durchgesetzt werden mußte[2]. Die Internationalisierung der Meere im Sinne eines gleichen Rechts aller Staaten und ihrer Staatsangehörigen zur freien Nutzung des Meeres für Zwecke der Schiffahrt und der Fischerei hat schließlich, nachdem auch Großbritannien als führende Seemacht dieses Prinzip zur Grundlage seiner maritimen Politik gemacht hatte, allgemeine Anerkennung gefunden und ist

1 Art. 2 der Genfer Konvention über die Hohe See lautet wie folgt:
»The high seas being open to all nations, no State may validly purport to subject any part of them to its sovereignty. Freedom of the high seas is exercised under the conditions laid down by these Articles and by the other rules of international law. It comprises, inter alia, both for coastal and non-coastal States:
(1) Freedom of navigation;
(2) Freedom of fishing;
(3) Freedom to lay submarine cables and pipelines;
(4) Freedom to fly over the high seas.
These freedoms and others which are recognized by the general principles of international law, shall be exercised by all States with reasonable regard to the interests of other States in their exercise of the freedom of the high seas.«

2 Die vielzitierte literarische Kontroverse zwischen *Grotius* (Mare Liberum, 1609) und den englischen Juristen (insbesondere *Selden*, Mare clausum, 1635) über das von *Grotius* vertretene Prinzip der Freiheit der Meere war durch den damaligen Anspruch der britischen Krone auf Kontrolle der fremden Schiffahrt und Fischerei in den Gewässern um England und Schottland ausgelöst worden.

bis in die jüngste Zeit tragender Grundsatz des Seerechts geblieben[3]. Lediglich in der schmalen, von den meisten Staaten früher bis zur Breite von 3, von einigen Staaten auch bis zu einer Breite vin 4 oder 6 sm beanspruchten Küstengewässerzone blieb der Küstenstaat berechtigt, die Fischerei den eigenen Staatsangehörigen vorzubehalten; dieses Recht wurde noch nicht einmal von allen Staaten in vollem Umfange in Anspruch genommen.

Ein wesentliches Argument, mit dem schon *Grotius*[4] die Fischereifreiheit auf der Hohen See gerechtfertigt hatte, war die tür die damalige Zeit realistische Annahme der »Unerschöpflichkeit« der Fischbestände. Diese Situation hat sich inzwischen grundlegend geändert. Von einer Unerschöpflichkeit der Fischbestände kann keine Rede mehr sein. Im Gegenteil: Umfang und Reichweite der im Fischfang eingesetzten Tonnage und die um ein Vielfaches gesteigerte Effektivität der modernen Fangtechniken haben die Fischbestände in zahlreichen Fischgründen der nördlichen Halbkugel, auf die der moderne Fischfang sich auch heute noch konzentriert, in Gefahr gebracht und in einigen Fällen den Fischbestand fast vernichtet, wie z.B. in den Jahren 1964–1966 die Dezimierung des atlantisch-skandinavischen Herings durch die verbesserten Fangmethoden der isländischen und norwegischen Heringsfischerei[5]. Es ist deshalb heute außer Streit, daß es keine unbeschränkte Freiheit des Fischfangs mehr geben kann, sondern daß das Prinzip der Fischereifreiheit durch ein Regime ersetzt oder zumindest ergänzt werden muß, das den Zugang zu den Fischgründen und den Umfang der Fangtätigkeit in bezug auf die einzelnen Spezies reguliert.

Es ist notwendig, an dieser Stelle einige Fakten über die geographische Verteilung der Fischbestände und über die Grenzen ihrer zukünftigen Ausbeutbarkeit zu geben:

3 Zur Geschichte der Fischereifreiheit auf der Hohen See siehe *F. V. García Amador*, The Exploitation and Conservation of the Resources of the Sea (1959), S. 13 ff.; *D. M. Johnston*, The International Law of Fisheries (1966), S. 157 ff., 303 ff.; *C. J. Colombos*, International Law of the Sea (6. Aufl. 1967), S. 47 ff.

4 *Grotius*, The Freedom of the Seas (Ed. Carnegie Endowment for International Peace, 1916) Kapitel V.

5 Die deutsche Fischerei war am Heringsfang in den isländischen und norwegischen Gewässern nur zu einem ganz geringen Umfange beteiligt (nach der Statistik in der ICES-Area Va [Island]: 1965: 6.440 t; 1966: 26.640 t; 1967: 10.614 t; 1968: 908 t; 1969: 335 t), wenn man demgegenüber die riesigen Fangzahlen Islands (in der ICES-Area Va [Island]: 1965: 590.000 t; 1966: 430.000 t; 1967: 94.300 t; 1968: 27.600 t; 1969: 23.500 t) vergleicht.

Die nutzbaren Fischbestände sind nicht gleichmäßig über die Weltmeere verteilt. Die Verfügbarkeit des Planktons, das direkt oder indirekt die Nahrungsbasis der Fische darstellt, bestimmt die Dichte der Fischbestände. Infolgedessen finden sich die ertragreichsten Fischgründe in den flachen Randmeeren über dem Kontinentalschelf, teilweise auch noch über dem Abhang des sog. *continental slope,* wo z. B. der Rotbarsch zu finden ist. Das gilt insbesondere für die sog. Grundfische (*»demersal« species*), die ihre Nahrung in der Nähe des Meeresbodens suchen, z. B. Heilbutt, Seelachs, Kabeljau, Schollen, aber auch für die sog. frei schwimmenden Fische (*»pelagi« species*), wie z. B. Heringe, deren Schwärme ebenfalls mit Vorliebe plankton- und kleinfischreiche Gebiete aufsuchen. Der Fischfang in den tieferen Gewässern, z. B. auf Thunfisch, Seehecht oder Lachs, ist demgegenüber mengenmäßig von erheblich geringerer Bedeutung. Aus dieser geographischen Verteilung der Fischbestände folgt, daß die ertragreichen Fischgründe, die den modernen Fischfang ökonomisch tragen, im wesentlichen nur innerhalb der heute von den Küstenstaaten beanspruchten 200-sm-Zone zu finden sind.

Bei jedem Fischbestand *(fish stock)* gibt es eine optimale Ausnutzungsgrenze, die in der Fischereifachsprache als der *maximum sustainable yield* bezeichnet wird. Diese Ausnutzungsgrenze besagt, daß jährliche Fänge bis zu dieser Grenze den höchsten gleichbleibenden jährlichen Fangertrag ohne Gefährdung der Reproduktion des Bestandes zu sichern vermögen. Statistik und Forschung haben auf dem Gebiet der Fischerei in den letzten Jahren dank der guten internationalen Zusammenarbeit in der FAO und den internationalen Fischereiorganisationen erhebliche Fortschritte gemacht, die die Bestimmung der oberen Ausnutzungsgrenze erleichtern. Allerdings sind manche biologische Zusammenhänge (wie z. B. die Folgen der Dezimierung einer Fischart auf das Wachstum einer anderen) und die Auswirkung der Veränderung natürlicher Faktoren (wie z. B. die Veränderung der Strömungsverhältnisse, des Planktonreichtums oder der Wassertemperatur) auf die Entwicklung und Reproduktion eines Fischbestandes bisher nur teilweise geklärt. So ist z. B. das Phänomen des Auftretens starker und schwacher Jahrgänge wohl nicht in erster Linie auf die unterschiedliche Dezimierung des laichfähigen Bestandes zurückzuführen, sondern wahrscheinlich mehr von dem unterschiedlichen Planktonreichtum abhängig, den die Jungfische vorfinden. Ein weiterer Unsicherheitsfaktor sind die Wanderbewegungen mancher Fischarten. Dies alles macht

die heute immer wichtiger werdende Bestimmung der höchstzulässigen Fangmenge zu einer äußerst schwierigen Aufgabe, die nur aufgrund gemeinsamer internationaler Fischereiforschung mit einiger Sicherheit gelöst werden kann.

Nach Ansicht der Fischereiexperten sind heute fast alle für die menschliche Ernährung bevorzugten Fischarten in den Hauptfanggebieten der nördlichen Halbkugel (Nordwestatlantik, Nordostatlantik, Nordostpazifik, Nordwestpazifik) voll ausgebeutet. Ein weiterer Zuwachs der globalen Fangmenge wird, wenn überhaupt, nur durch eine Ausdehnung der Fänge auf Fischarten, die zur Produktion von Fischmehl und Fischöl geeignet sind, sowie aus der intensiveren Nutzung der noch nicht voll ausgebeuteten Bestände der südlichen Halbkugel erreicht werden können. Die Tatsache, daß die globale Fangmenge, die von 20 Mill. t im Jahre 1950 auf 64 Mill. t im Jahre 1964 gestiegen war, sich seitdem nicht wesentlich verändert hat, erweckt Zweifel, ob die optimistischen Schätzungen der FAO, die eine weitere Steigerung auf 100 bis 120 Mill. t im Rahmen des in allen Weltmeeren vorhandenen gesamten biologischen Potentials für möglich halten, in absehbarer Zeit realisierbar sein werden. Die Entwicklung der modernen Fernfischerei, die durch den erweiterten Aktionsradius der mit Verarbeitungs- und Tiefkühleinrichtungen ausgestatteten Fangschiffe möglich geworden ist, und die Mobilität derartiger Fangflotten führen zu einer zunehmenden Interdependenz zwischen den verschiedenen Fanggebieten. Die bis an die biologische Grenze vorgetriebene Nutzung zahlreicher Fischbestände in den Hauptfanggebieten wird Fangbeschränkungen nicht nur dort, sondern innerhalb kurzer Zeit auch in anderen Fanggebieten, wo diese Grenze noch nicht ganz erreicht ist, erforderlich machen, da die Fernfischereiflotten bei der Einführung von Fangbeschränkungen in einem Fanggebiet veranlaßt sein werden, zur Ausnutzung ihrer freien Kapazität in andere, noch nicht voll ausgeschöpfte Fanggebiete auszuweichen. Es ist daher zu erwarten, daß in Zukunft in immer mehr Fanggebieten die Festsetzung von Höchstfangmengen für die verschiedenen Fischbestände notwendig werden wird. Bei dieser Situation ergeben sich für ein neues internationales Fischereiregime folgende Zielsetzungen:

(1) die rechtzeitige Festlegung und effektive Durchsetzung der Maßnahmen zum Schutz der Fischbestände;
(2) die gerechte Verteilung der verfügbaren Fischereiressourcen.

II

Es sollte eigentlich kein Zweifel daran bestehen, daß die Aufgabe einer rationellen Bewirtschaftung und Verteilung der Fischereiressourcen nur im Wege internationaler Zusammenarbeit im Rahmen der internationalen Fischereiorganisationen befriedigend bewältigt werden kann. Die Fischereiexperten haben unter dem Schlagwort *international management of fishery resources* immer wieder auf die Notwendigkeit hingewiesen, an die Stelle isolierter nationaler Maßnahmen zur Bewältigung der Bewirtschaftungs- und Verteilungsprobleme geeignete internationale institutionelle Vorkehrungen zu treffen. Hierfür steht heute auch ein die Weltmeere umspannendes Netz internationaler Fischereiorganiationen zur Verfügung[6]. Es fehlt jedoch leider der politische Wille der beteiligten Staaten, den Organisationen die erforderlichen Kompetenzen zu übertragen oder, wo sie vorhanden sind, diese Kompetenzen zu nutzen.

Außer einigen für einen bestimmten Fischbestand zuständigen Organisationen, wie z. B. die Kommissionen für den pazifischen Heilbutt, den pazifischen Lachs, den atlantischen und den tropischen Thunfisch, gibt es nunmehr für fast alle wesentlichen Fanggebiete regionale Fischereiorganisationen, an denen die meisten der in der betreffenden Region fischereimäßig interessierten Staaten beteiligt sind. So gibt es internationale Kommissionen für die Ostsee, für den nordostatlantischen Raum, für den Nordwestatlantik, für den Nordpazifik, den Nordwestpazifik, den Westpazifik und Südpazifik; für den Südostatlantik, den Südwestatlantik und den Indischen Ozean; ferner sind im Rahmen der Food and Agriculture Organization (FAO) nachgeordnete Gremien (Councils) für das Mittelmeer, den indischen und pazifischen Raum und den lateinamerikanischen Raum errichtet worden. Die FAO bemüht sich um eine Koordinierung aller dieser Organisationen und wertet die im Rahmen dieser Organisationen von den Mitgliedstaaten gelieferten statistischen Daten und Forschungsergebnisse aus Ein Beispiel hierfür sind die vom FAO Department of Fisheries seit 1973 herausgegebenen Übersichten über den Stand der Aus-

6 Eine gute Übersicht über die bestehenden Fischereiorganisationen und eine eingehende Beschreibung und Beurteilung ihrer Struktur und Funktionen findet sich bei *Albert W. Koers*, International Regulation of Marine Fisheries, Fishing News (Books) Ltd. London (1973); vgl. ferner FAO Fisheries Circular No. 331 - FID/C/331: Report on FAO, the FAO Committee on Fisheries and International and Regional Fishery Bodies (1975).

beutung der Fischbestände in den verschiedenen Fangregionen[7]

Eine detaillierte Darstellung dieser internationalen Fischereiorganisationen, ihrer Funktionen und ihrer Kompetenzen kann hier nicht gegeben werden. Es soll jedoch auf einige Probleme aufmerksam gemacht werden, denen sich die Organisationen zur Zeit gegenüber sehen. Es ist eine verbreitete Ansicht, die auch auf der 3. UN-Seerechtskonferenz in Caracas vertreten wurde, daß die internationalen Fischereiorganisationen nicht in der Lage seien, mit dem Problem einer effektiven Sicherung der Fischbestände und einer gerechten Verteilung fertig zu werden. Es ist sicher richtig, daß die Einstimmigkeitsregel bei der Beschlußfassung in den Fischereikommissionen und die den meisten Kommissionen fehlende Kompetenz zur verbindlichen Festlegung von Fangbeschränkungen und nationalen Fangquoten notwendige Schutzmaßnahmen für die Fischbestände verhindert oder zumindest verzögert hat. Andererseits ist ebenso sicher, wenn auch quantitativ schwer nachzuweisen, daß die in diesen Organisationen durchgeführten Untersuchungen und die auf der Grundlage dieser Feststellungen erarbeiteten Vorschläge und Empfehlungen an die Mitgliedstaaten einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung der Fischbestände geleistet und irreparable Schäden bisher verhindert haben. Die besten Erfolge auf diesem Gebiet hat bisher die International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries erzielt; es ist gelungen, im Bereich dieser Organisation durch die Festlegung von Fangbeschränkungen und nationalen Fangquoten für die meisten Fischbestände in den Fanggebieten vor Neufundland, Labrador und Neu-England der drohenden Gefährdung der Fischbestände mit Erfolg entgegenzutreten. Die Erfahrungen in dieser Organisation zeigten, daß die Fischereiorganisationen bei gutem Willen aller Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit durchaus in der Lage wären, die notwendigen Schutzmaßnahmen festzulegen und eine gerechte Verteilung der Fischbestände unter die beteiligten Staaten zu garantieren. Es soll in diesem Zusammenhange kurz auf einige institutionelle Verbesserungen hingewiesen werden, die eine wirksame Arbeit der Kommissionen fördern könnten:

1. Die Kommissionen sollten die Kompetenz erhalten, höchstzulässige Fangmengen, nationale Fangquoten und alle sonstigen zur Erhaltung der Fischbestände geeigneten Regelungen verbindlich festzule-

7 FAO Fisheries Circular No. 313 — FID/C/313; »Review of the Status of some heavily exploited Fish Stocks« aus dem Jahr 1973 und die FAO-Studie — COFI/74/4 — : »Review of the Status of Exploitation of the World Fish Resources« vom Juni 1974.

gen. Eine von den Mitgliedstaaten der North-East Atlantic Fisheries Commission beschlossene Statutenänderung, die dieser Kommission das Recht zur verbindlichen Festlegung von Fangmengen und nationalen Quoten geben soll, ist seit 1970 beschlossen, jedoch ausschließlich wegen der Nichtratifizierung durch Island noch nicht in Kraft getreten[8]. Dadurch ist die Tätigkeit dieser Kommission leider immer noch erheblich behindert.

2. Die Festlegung von Fangbeschränkungen und Fangquoten sollte nicht notwendig einstimmig getroffen werden müssen. Ein Beispiel für eine derartige Regelung ist der Art. 8 der North-East Atlantic Fisheries Convention vom 24. Januar 1959, wonach jeder Mitgliedstaat verpflichtet ist, eine Empfehlung der Kommission, die mit Zweidrittelmehrheit angenommen wurde, durchzuführen, es sei denn, daß er binnen 90 Tagen Widerspruch erhebt. Der betreffende Staat ist in diesem Falle nicht verpflichtet, der Empfehlung der Kommission nachzukommen; die übrigen Mitgliedstaaten bleiben jedoch an die Empfehlung gebunden, es sei denn, daß sie sich binnen einer bestimmten Frist dem Widerspruch anschließen oder drei oder mehr Mitgliedstaaten widersprochen oder sich einem Wiederspruch angeschlossen haben[9].

8 North-East Atlantic Fisheries Commission: Report of the 8th Meeting (1970), S. 11–12; Report of the 9th Meeting (1971), S. 12–14; Report of the 10th Meeting (1972), S. 13; Report of the 11th Meeting (1973), S. 5–7.

9 Art. 8 der Konvention lautet wie folgt:

»(1) Subject to the provisions of this Article, the Contracting States undertake to give effect to any recommendation made by the Commission under Article 7 of this Convention and adopted by not less than a two-thirds majority of the Delegations present and voting.

(2) Any Contracting State may, within ninety days of the date of notice of a recommendation to which paragraph (1) of this Article applies, object to it and in that event shall not be under obligation to give effect to the recommendation.

(3) In the event of an objection being made within the ninety-day period, any other Contracting State may similarly object at any time within a further period of sixty days, or within thirty days after receiving notice of an objection by another Contracting State made within the further period of sixty days.

(4) If objections to a recommendation are made by three or more of the Contracting States, all the other Contracting States shall be relieved forthwith of any obligation to give effect to that recommendation, but any or all of them may nevertheless agree among themselves to give effect to it.

(5) Any Contracting State which has objected to a recommendation may at any time withdraw that objection and shall then, subject to the provisions of paragraph (4) of this Article, give effect to the recommendation within ninety days, or as from the date determined by the Commission under Article 9 of this Convention, whichever is later.

(6) The Commission shall notify each Contracting State immediately upon receipt of each objection and withdrawal«.

3. Die von den Kommissionen getroffenen Regelungen einschließlich der festgelegten Fangquoten gelten nur für die Mitgliedstaaten der Kommission und können dritte Staaten, die das Fanggebiet aufsuchen, nicht binden. Die Einhaltung der von der Kommission getroffenen Maßnahmen wäre besser gesichert, wenn alle Staaten, die im Zuständigkeitsbereich der Kommission Fischfang treiben wollen, verpflichtet wären, entweder dieser Regionalorganisation beizutreten oder zumindest die Beschlüsse der Kommission zu beachten. Eine solche Verpflichtung kann freilich nicht in den Statuten der Fischereiorganisationen, sondern nur in einer allgemeinen Seerechtskonvention verankert werden.

4. Ein weiteres wichtiges Problem ist die Kontrolle der von den Fischereikommissionen getroffenen Regelungen. Eine Kontrolle durch den Flaggenstaat allein wird nicht als ausreichend betrachtet. In der North-East Atlantic Fisheries Commission und in der International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries ist ein sogenanntes »Joint Enforcement Scheme« entwickelt und kürzlich in Kraft gesetzt worden, wonach die Mitgliedstaaten sich gegenseitig das Recht zugestehen, durch speziell hierfür bestellte nationale Inspekteure, Fischereifahrzeuge der anderen Mitgliedstaaten bei Verdacht des Verstoßes anzuhalten und zu inspizieren[10]. Die etwa verwirkte Bestrafung muß allerdings dann dem Flaggenstaat überlassen werden. Die Generalisierung einer solchen Regelung in einer allgemeinen Seerechtskonvention würde allen beteiligten Staaten eine größere Garantie geben, daß die von ihnen beschlossenen Maßnahmen auch von den Fischereifahrzeugen anderer Staaten beachtet werden.

Obwohl es danach durchaus möglich wäre, den regionalen Fischereiorganisationen die Bewirtschaftung und gerechte Verteilung der Fischbestände zu übertragen, scheint bei den Staaten keine Neigung mehr zu bestehen, diesen Weg zu gehen. Nach dem Eindruck, den man auf Grund der Äußerungen der Regierungsdelegationen auf der 3. UN-Seerechtskonferenz in Caracas gewinnen konnte, dürfte die Idee eines »International Management of Fisheries« keine große Chance mehr haben. Es war erstaunlich und zugleich bestürzend, wie wenig in Caracas von

10 North-East Atlantic Fisheries Commission, Scheme of Joint Enforcement (1969); International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries, Schema of Joint Enforcement (1971); beide abgedruckt in New Directions in the Law of the Sea, Documents, Bd. I (1973), S. 484 und 488.

der Rolle der Fischereiorganisationen bei der Gestaltung eines neuen internationalen Fischereiregimes die Rede war; statt dessen wurde fast ausschließlich nur von der Notwendigkeit einer ausgedehnten Jurisdiktion und Kontrolle des Küstenstaates gesprochen. Die überwiegende Mehrzahl der Staaten scheint offenbar den internationalen Fischereiorganisationen keine entscheidende Rolle bei der Bewirtschaftung und Verteilung der Fischbestände mehr einräumen zu wollen und sieht die Lösung der Probleme, die sich aus der an die biologische Grenze stoßende Ausbeutung der Fischbestände ergeben, in der weiteren Ausdehnung der exklusiven Fischereizonen vor der Küste. Daß eine solche Renationalisierung der Meere, die im Ergebnis nur eine kleine Zahl von Küstenstaaten mit langer ozeanischer Küste begünstigt, eine gerechte Verteilung der Fischbestände garantiert, wird man kaum behaupten können.

III

Es muß deshalb nunmehr auf die Bestrebungen der Küstenstaaten eingegangen werden, zum Schutz der Fischbestände vor ihrer Küste oder zur Sicherung einer bevorrechtigten Ausbeutung dieser Fischbestände ihre Jurisdiktion über die bisherige Territorialgewässergrenze hinaus zu erweitern. Diese Frage hatte bis zum Ende des zweiten Weltkrieges noch keine wesentliche Bedeutung erlangt, da bis zu dieser Zeit noch keine akuten Gefahren für die Bestände in den küstennahen Fanggebieten aufgetreten waren. Die Festlegung einer verbindlichen Grenze für die Breite der Territorialgewässer auf der Kodifikationskonferenz von 1930 scheiterte nicht an Fragen der Fischereijurisdiktion, sondern vielmehr an den Meinungsverschiedenheiten über die höchstzulässige Breite der Territorialgewässer (3, 4 oder 6 sm) und über die Institution einer Anschlußzone, in der der Küstenstaat begrenzte polizeiliche Rechte zum Schutz seiner Zoll-, Steuer-, Gesundheits- und Einwanderungsgesetzgebung erhalten sollte. Die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit zur Erhaltung der Fischbestände wurde zwar schon damals angesprochen, insbesondere von Island[11]; jedoch wurden daraus noch keine Folgerungen für die Ausdehnung der küstenstaatlichen Jurisdiktion gezogen. Der Trend zur unilateralen Aus-

11 Acts of the Conference on the Codification of International Law, held at The Hague from March 13th to April 12th, 1930, Bd. III, Meetings of the Committees, Minutes of the Second Committee (Territorial Waters), S. 142, 188–189.

dehnung der küstenstaatlichen Jurisdiktion setzte erst nach dem zweiten Weltkriege ein, motiviert durch das Auftauchen fremder Fischereiflotten vor den Küsten, durch den sprunghaften Anstieg der Fangmengen infolge der verbesserten Fangtechniken und durch die Befürchtung, auf dem Wege internationaler Verständigung innerhalb oder außerhalb der bestehenden Fischereiorganisationen mit den immer dringender werdenden Problemen der Erhaltung der Fischbestände und der gerechten Verteilung der Fischreserven nicht mehr fertig werden zu können.

Es muß an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, daß die Proklamation des amerikanischen Präsidenten Truman vom 28. September 1945 über die Inanspruchnahme eines exklusiven küstenstaatlichen Jurisdiktions- und Ausbeutungsrechts in bezug auf die Bodenschätze *im* Kontinentalschelf[1] [2] einen Ansatzpunkt für parallele Ansprüche der Küstenstaaten auf exklusive Jurisdiktion und Verfügung in bezug auf die Ressourcen in der Wassersäule *über* dem Kontinentalschelf gegeben hat. Die Anhänger des Konzepts einer 200-sm-Wirtschaftszone berufen sich gern auf die Entwicklung und Anerkennung der Kontinentalschelfdoktrin, wenn ihnen ihr Anspruch auf eine entsprechende exklusive Verfügungsbefugnis über die Fischerei vor ihrer Küste bestritten wird, obwohl die Voraussetzungen in beiden Fällen nicht vergleichbar sind, um eine solche Analogie zu rechtfertigen. Die Ausdehnung der küstenstaatlichen Jurisdiktion auf die Ausbeutung der Bodenschätze im Kontinentalschelf betraf Ressourcen, deren Ausbeutung bis dahin technisch und wirtschaftlich nicht möglich war und für deren Zurechnung es an internationalen Regeln fehlte; bei der Ausdehnung der küstenstaatlichen Jurisdiktion auf die Fischgründe vor der Küste liegt es insofern anders, als diese bisher dem rechtlichen Regime der Fischerei-

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

freiheit unterlagen und nicht nur vom Küstenstaat, sondern in der Regel auch von anderen Staaten genutzt wurden. Während die Kontinentalschelfdoktrin - gleichgültig wie hoch man ihren Gerechtigkeitsgehalt einschätzt - einen rechtsleeren Raum ausfüllte, zielen die Bestrebungen auf Ausehnung der küstenstaatlichen Jurisdiktion über die Fischerei vor der Küste auf eine Beseitigung oder zumindest Einschränkung des bisher allgemein anerkannten rechtlichen Regimes in diesen Gebieten der Hohen See zum Nachteil anderer, bisher aufgrund dieses Regimes nutzungsberechtigter Staaten.

Auf jeden Fall aber löste die Kontinentalschelfdoktrin eine Kette von Aktionen der Küstenstaaten, zunächst in Süd- und Mittelamerika[13], später auch in anderen Teilen der Welt aus, die auf eine küstenstaatliche Kontrolle der Fischerei in einer bis zu 200 sm breiten Meereszone gerichtet waren. Den ersten Schritt in dieser Richtung machten Chile am 23. Juni 1947 und Peru am 1. August 1947 mit Erklärungen über die Ausdehnung ihrer »nationalen Souveränität« und »Jurisdiktion« über die angrenzende Meereszone bis zu 200 sm, soweit dies zur Erhaltung und Regulierung der Nutzung der Ressourcen im Meeresboden und in den Gewässern darüber im Interesse ihrer Länder notwendig sei. Es folgten ähnliche Akte seitens Costa Rica (1948), El Salvador (1950), Honduras (1951) und die von Chile, Ecuador und Peru am 18. August 1952 in Santiago (Chile) unterzeichnete Deklaration über eine sog. »Maritime Zone« von 200 sm, über die sie die alleinige Souveränität und Jurisdiktion - unbeschadet der Gestattung der friedlichen Durchfahrt fremder Schiffe - beanspruchten[14]; Costa Rica trat anschließend

13 Hierüber siehe *O. Rojahn*, Die Ansprüche der lateinamerikanischen Staaten auf Fischereivorrechte jenseits der Zwölfmeilengrenze (1972); *F. V. García Amador*, The Latin American Contribution to the Development of the Law of the Sea, American Journal of International Law, 68 (1974), 33–50.

14 Die Deklaration (abgedruckt in New Directions in the Law of the Sea, Documents, Bd. I (1973), S. 231) lautet in ihren wesentlichen Teilen wie folgt: ». . .

(I) Owing to the geological and biological factors affecting the existence, conservation and development of the marine fauna and flora of the waters adjacent to the coast of the declarant countries, the former extent of the territorial sea and contiguous zone is insufficient to permit the conservation, development and use of those resources, to which the coastal countries are entitled.

(II) The Governments of Chile, Ecuador and Peru therefore proclaim as a principle of their international maritime policy that each of them possesses sole sovereignty and jurisdiction over the area of sea adjacent to the coast of its own country and extending not less than 200 nautical miles from the said coast.

dieser Deklaration ebenfalls bei. Obwohl in der lateinamerikanischen Doktrin seitdem immer wieder der Standpunkt vertreten wurde, daß jeder Staat berechtigt sei, die maritimen Grenzen seiner Jurisdiktion nach seinen Interessen zu bestimmen, erfolgten bis zu den beiden Seerechtskonferenzen von 1958 und 1960 keine weiteren Aktionen der lateinamerikanischen Staaten. Erst danach setzte eine neue Welle derartiger Aktionen ein: Nicaragua (1965), Argentinien (1967), Haiti (1967), Panama (1967), Uruguay (1969), Brasilien (1970). Den vorläufigen Abschluß dieser Politik bildeten die Deklaration der lateinamerikanischen Staaten von Lima am 8. August 1970[15] und die Deklaration der mittel- und südamerikanischen Staaten von Santo Domingo am 7. Juni 1972[16]. Beide Deklarationen spiegeln die beiden in den lateinamerikanischen Staaten vertretenen Doktrinen über die Rechtsnatur der geforderten 200-sm-Zone wider. Die unterschiedlichen Grundlinien beider Doktrinen traten auch in den Diskussionen auf der Seerechtskonferenz in Caracas zutage; es soll deshalb auf den Inhalt der beiden Deklarationen näher eingegangen werden:

Die Deklaration von Lima, die von Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien, der Dominikanischen Republik, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexiko, Nicaragua, Panama, Peru und Uruguay gegen die Stimmen Boliviens, Paraguays und Venezuelas angenommen wurde, proklamierte das Recht jedes Küstenstaates, die seewärtigen Grenzen seiner *maritime sovereignty or jurisdiction* über die an seine Küste angrenzende Meereszone in bezug auf die Nutzung ihrer Ressourcen, die Verhütung ihrer Verschmutzung und ihre wissenschaftliche Erforschung nach den besonderen geographischen, geologischen und biologischen Charakteristika und nach den Bedürfnissen einer rationalen Nutzung der Ressourcen selbst zu bestimmen. Im Kern handelt es sich hier um einen umfassenden Souveränitätsanspruch, der lediglich zugungsten der Schiffahrts- und Überflugfreiheit eine Beschränkung anerkennen will. Die für unser Thema relevanten Bestimmungen der Lima Deklaration, die als *common principles of the Law of the Sea* postuliert werden, lauten wie folgt:

(III) Their sole jurisdiction and sovereignty over the zone thus described includes sole sovereignty and jurisdiction over the floor and subsoil thereof. . . .«.

15 Abgedruckt in New Directions in the Law of the Sea, Documents, Bd. 1 (1973), S. 237–239.

16 A.a.O., S. 247–249.

»1. The inherent right of the coastal State to explore, conserve and exploit the natural resources of the sea adjacent to its coast and the soil and subsoil thereof, likewise of the continental shelf and its subsoil thereof, in order to promote the maximum development of its economy and to raise the level of living of its people;

2. The right of the coastal State to establish the limits of its maritime sovereignty or jurisdiction in accordance with reasonable criteria, having regard to its geographical, geological and biological characteristics and the need to make rational use of its resources;

3. The right of the coastal State to take regulatory measures for the aforementioned purposes, applicable in the areas of its maritime sovereignty or jurisdiction, without prejudice to freedom of navigation and flight in transit of ships and aircraft, without distinction as to flag;

4. The right of the coastal State to prevent contamination of the waters and other dangerous and harmful effects that may result from the use, exploration or exploitation of the area adjacent to its coast;

5. The right of the coastal State to authorize, supervise and participate in all scientific research activities which may be carried out in the maritime zones subject to its sovereignty or jurisdiction, and to be informed of the findings and the results of such research.«

Die Deklaration von Santo Domingo, die von Kolumbien, Costa Rica, der Dominikanischen Republik, Guatemala, Haiti, Honduras, Mexiko, Nicaragua, Trinidad und Tobago, Venezuela, unter Stimmenthaltung von Barbados, El Salvador, Guyana, Jamaika und Panama angenommen wurde, stellt im Gegensatz zur Lima Deklaration keine so umfassenden Souveränitätsansprüche auf, sondern fordert statt dessen jenseits der Territorialgewässergrenze eine bis zu 200 sm reichende, als *patrimonial sea* bezeichnete Anschlußzone, in der der Küstenstaat die exklusive Jurisdiktion und Kontrolle über alle Ressourcen dieser Zone haben soll. Der Küstenstaat soll also in dieser Zone keine Gebietshoheit, sondern nur eine sog. *resource jurisdiction* ausüben, die neben den ohnehin dem Küstenstaat aufgrund der Kontinentalschelfdoktrin zustehenden Ressourcen des Meeresbodens vor allem die Fischbestände erfaßt. Die für unser Thema relevanten Bestimmungen der Santo Domingo Deklaration lauten wie folgt:

»1. The coastal State has sovereign rights over the renewable and non-renewable natural resources, which are found in the waters, in the seabed and in the subsoil of an area adjacent to the territorial sea called the patrimonial sea.

2. The coastal State has the duty to promote and the right tc regulate the conduct of scientific research within the patrimonial sea, as well as the right to adopt the necessary measures to prevent marine pollution and to ensure its sovereignty over the resources of the area.

3. The breadth of this zone should be the subject of an international agreement, preferably on a world-wide scope. The whole of the area of both the territorial sea and the patrimonial sea, taking into account geographic circumstances, should not exceed a maximum of 200 nautical miles.

4. . . .

5. In this zone ships and aircraft of all States, whether coastal or not, should enjoy the right of freedom of navigation and overflight with no restrictions other than those resulting from the exercise by the coastal State of its rights within the area. . .«.

Der prinzipielle Unterschied zwischen beiden Doktrinen besteht darin, daß bei der ersten Doktrin die Jurisdiktionskompetenz im Zweifel immer beim Küstenstaat liegt; Ausnahmen, wie z. B. der freie Transit für fremde Schiffe und Flugzeuge, wären restriktiv zu interpretieren, und alle sonstigen Aktivitäten in dieser Zone würden in den Jurisdiktionsbereich des Küstenstaates fallen. Unter der Doktrin der *patrimonial sea* hingegen würde die Freiheit der Nutzung des Meeres jenseits der Territorialgewässergrenze prinzipiell erhalten bleiben; der Küstenstaat würde eine Jurisdiktion und Kontrolle nur über diejenigen Aktivitäten ausüben, die auf die lebenden und nichtlebenden Ressourcen der *patrimonial sea* Bezug haben. Allerdings geht auch die Santo Domingo Deklaration mit ihren weitgefaßten Postulaten zur Pollutions- und Forschungskontrolle schon über eine reine *resource jurisdiction* hinaus.

Die Inanspruchnahme umfangreicher, bis zu 200 sm und teilweise darüber hinausreichender Souveränitäts- oder Fischereizonen seitens der lateinamerikanischen Staaten hat bei den davon betroffenen dritten Staaten, insbesondere bei den Fernfischereistaaten, keine Anerkennung gefunden und diplomatische Proteste ausgelöst. Die betreffenden lateinamerikanischen Staaten haben sich jedoch nicht an der, teil-

weise effektiven, Ausübung von Kontroll- und Zwangsmaßnahmen in der erweiterten Jurisdiktionszone hindern lassen. Das hat weitere Staaten in der übrigen Welt zu ähnlichen Aktionen ermuntert, die ebenfalls teils in einer Ausdehnung der Territorialgewässer, teils in der Inanspruchnahme exclusiver Fischereizonen bestanden. Bis zur Seerechtskonferenz in Caracas haben neben den lateinamerikanischen Staaten noch folgende Staaten umfangreiche Erweiterungen ihrer maritimen Jurisdiktion proklamiert: 1964: Guinea (130 sm Territorialgewässer); 1968: Kamerun (18 sm Territorialgewässer); 1971: Volksrepublik Kongo (30 sm Territorialgewässer), Sierra Leone (50 sm exklusive Fischereizone), Nigeria (30 sm Territorialgewässer); 1972 Gabun (200 sm Territorialgewässer), Ghana (30 sm Territorialgewässer), Iran (50 sm exclusive Fischereizone), Island (50 sm exclusive Fischereizone), Mauretanien (30 sm Territorialgewässer), Oman (50 sm exclusive Fischereizone), Senegal (122 sm exclusive Fischereizone), Südvietnam (50 sm exklusive Fischereizone); 1973: Madagaskar (50 sm Territorialgewässer), Pakistan (50 sm exklusive Fischereizone), Somalia (200 sm Territorialgewässer), Tansania (50 sm Territorialgewässer). Die Bundesrepublik Deutschland hat gegen alle die bisher genannten Erweiterungen der küstenstaatlichen Jurisdiktion auf diplomatischem Wege Protest eingelegt.

IV

Die Genfer Seerechtskonferenzen von 1958 und 1960 sind für unser Thema in der Hinsicht von Bedeutung, als dort erstmals das besondere Interesse des Küstenstaates an der Erhaltung und präferenziellen Nutzung der Fischbestände vor seiner Küste von der internationalen Staatengemeinschaft in begrenztem Umfang anerkannt wurde. Folgende Ergebnisse der beiden Genfer Konferenzen sind hier hervorzuheben:

Die von der 1958-Konferenz angenommene Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas vom 29. April 1958 statuiert die Verpflichtung aller Staaten zu internationaler Zusammenarbeit für den Erlaß der zur Erhaltung der Fischbestände notwendigen Schutzmaßnahmen[17]. Die Konvention erkennt ferner das spezielle Interesse jedes Küstenstaates an der Erhaltung der Fischbestände in der hohen See vor seiner Küste (»in any area of the high

17 Art. 1 Abs. 2.

seas adjacent to its coast«) an[18] und gestattet dem Küstenstaat, falls Vereinbarungen über die notwendigen Konservierungsmaßnahmen mit den anderen Staaten, deren Fischer in den gleichen Fanggebieten operieren, nicht binnen sechs Monaten zustande kommen, einseitig die erforderlichen Maßnahmen mit verbindlicher Wirkung für alle in diesem Meeresgebiet operierenden Fischereifahrzeugen zu treffen[19]. Diese Maßnahmen dürfen allerdings nicht zwischen eigenen und fremden Fischern diskriminieren und müssen im Streitfalle auf Verlangen eines anderen davon betroffenen Staates der schiedsrichterlichen Entscheidung einer speziell hierfür zu bildenden unabhängigen Expertenkommission unterworfen werden[20]. Die Konvention ist bisher nur von 35 Staaten ratifiziert worden; sie hat daher auch nicht die erhoffte Wirkung gehabt, den Trend zur einseitigen Ausdehnung der küstenstaatlichen Jurisdiktion zu stoppen. Andererseits konnte aber aus der Annahme der Konvention auf der Genfer Konferenz immerhin geschlossen werden, daß nach Auffassung der Staatengemeinschaft unter bestimmten Voraussetzungen auch einseitige Beschränkungen der Fischerei durch den Küstenstaat zum Schutz eines gefährdeten Fischbestandes Anerkennung finden, sofern sie gleichmäßig gegen eigene und fremde Fiscer angewendet werden, und im Streitfalle schiedsgerichtlicher Entscheidung zugeführt werden können.

Die eben genannte Fischereikonvention sieht keine präferenzielle Behandlung des Küstenstaates bei der Nutzung der Fischbestände im Falle von Fangbeschränkungen zur Erhaltung des Fischbestandes vor. Es war von einigen Staaten, darunter insbesondere von Island, versucht worden, eine Bestimmung in die Konvention aufzunehmen, die im Falle besonderer Abhängigkeit des Küstenstaates vom Fischfang vor seiner Küste eine Abweichung vom Grundsatz der nichtdiskriminierenden Anwendung von Erhaltungsmaßnahmen zugunsten der Fischer des Küstenstaates gestatten würde. Die vorgeschlagene Bestimmung fand auf der Konferenz nicht die erforderliche Mehrheit, weil sie als verbindliche Norm einem Teil der Staaten zu weit und zu unbestimmt erschien[21]. Die Konferenz verabschiedete jedoch eine unverbindliche

18 Art. 6 Abs. 1.

19 Art. 7 Abs. 1.

20 Art. 7 Abs. 2-4, Art. 9-12.

21 Die Abstimmung über den isländischen Antrag am 26. 4. 1958 hatte folgendes Ergebnis: 30 Stimmen dafür, 21 dagegen und 18 Enthaltungen. Der Antrag erreichte damit nicht die für die Annahme erforderliche Zweidrittelmehrheit.

Empfehlung, deren operativer Teil wie folgt lautete[22]:

»1. That where, for the purpose of conservation it becomes necessary to limit the total catch of a stock or stocks of fish in an area of the high seas adjacent to the territorial sea of a coastal State, any other State fishing in that area should collaborate with the coastal State to secure just treatment of such situation, by establishing agreed measures which shall recognize any preferential requirements of the coastal State resulting from its dependence upon the fishery concerned while having regard to the interests of other States;

2. That appropriate conciliation and arbitral procedures shall be established for the settlement of any disagreement«.

Die Bedeutung dieser Empfehlung besteht darin, daß damit zum ersten Male, wenn auch noch nicht in rechtlich verpflichtender Form, ein präferenzielles Nutzungsrecht des Küstenstaates in bezug auf die Fischbestände vor seiner Küste anerkannt wurde, sofern seine Bevölkerung oder seine Wirtschaft im besonderen Maße auf die fortdauernden Erträge aus der Fischerei vor seiner Küste angewiesen sind.

Die präferenzielle Stellung des Küstenstaates begründet jedoch keinen Anspruch auf exclusive Nutzung; vielmehr ist lediglich die spezielle Abhängigkeit des Küstenstaates von der Fischerei vor seiner Küste gegen die Interessen der anderen, die Fischgründe nutzenden Staaten abzuwägen. Auf der zweiten Seerechtskonferenz im Jahre 1960 erreichte ein Antrag Brasiliens, Kubas und Uruguays, eine entsprechende Bestimmung in den auf dieser Konferenz von Kanada und den USA vorgeschlagenen Fischereizonen-Artikel aufzunehmen, bei der Abstimmung im Plenum am 26. April 1960 sogar eine Mehrheit von 58 zu 19 Stimmen bei 10 Enthaltungen; da jedoch der Fischereizonenartikel nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit erreichte, wurde auch der Zusatz über das Präferenzrecht des Küstenstaates kein geltendes Recht. Immerhin war erkennbar, daß die allgemeine Bereitschaft zur Anerkennung eines Präferenzrechts des Küstenstaates bei der Festsetzung nationaler Quoten im Falle von Fangbeschränkungen gewachsen war.

Ein weiteres wichtiges Ergebnis der Konferenzen von 1958 und 1960 war die Anerkennung der Institution exklusiver Fischereizonen. Die Konfe-

22 U.N. Conference on the Law of the Sea, Official Records, Bd. II, S. 48.

renz von 1958 hatte keine Einigung über die höchstzulässige Breite der Territorialgewässer erzielen können. Da die von zahlreichen Staaten erhobene Forderung nach einer Ausdehnung der Territorialgewässerzone aus 12 sm hauptsächlich von dem Bestreben motiviert war, den Schutz für ihre Küstenfischerei zu erweitern, wurde von kanadischer und amerikanischer Seite eine - von der Breite der Territorialgewässer unabhängige - exclusive Fischereizone von 12 sm zur Erwägung gestellt. Die dahingehenden Vorschläge Kanadas[23] und der Vereinigten Staaten[24] unterschieden sich im wesentlichen nur darin, in welchem Umfange denjenigen fremden Staaten, die bisher üblicherweise innerhalb der vorangegangenen 5–10 Jahre innerhalb der 12-sm-Zone gefischt hatten, die weitere Ausübung dieser »traditionellen« Fischereitätigkeit gestattet werden müßte. Diese Vorschläge fanden jedoch auf der 1958-Konferenz nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit[25]. Sie wurden auf der Konferenz 1960 in einem gemeinsamen kanadisch-amerikanischen Vorschlag wiederholt. Dieser Vorschlag gestattete dem Küstenstaat die Ausdehnung seiner Territorialgewässer bis zu 6 sm und darüber hinaus die Inanspruchnahme einer exklusiven Fischereizone bis zu 12 sm[26]. Dieser Vorschlag kam außerdem den küstenstaatlichen Interessen noch in zwei Punkten weiter entgegen als die Vorschläge auf der 1958-Kongerenz: Erstens sollten die in dieser Zone von fremden Fischern ausgeübten Fischereirechte innerhalb einer 10jährigen Frist endgültig auslaufen (*phasing-ot*-Regelung), und zweitens sollte der Küstenstaat, wie bereits erwähnt, jenseits der 12 sm eine präferenzielle Position bei der Einführung von Fangquoten erhalten. Bei der entscheidenden Abstimmung im Plenum am 26. April 1960 verfehlte jedoch auch dieser Vorschlag um eine Stimme die erforderliche Zweidrittelmehrheit[27]. Dies war um so bedauerlicher, als damit auch die mit diesem Vorschlag verbundene obligatorische Streitregelung vor einer unabhängigen Expertenkommission unter den Tisch fiel, die in der Folgezeit nützliche Dienste hätte leisten können.

23 United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, Bd. III: First Committee (Territorial Sea and Contiguous Zone), S. 89, 232.

24 A.a.O., S. 153, 163 und 253.

25 A.a.O. Bd. III, S. 176–177, 180; Bd. II: Plenary Meetings, S. 39, 116.

26 Second United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, Summary Records of Plenary Meetings and of Meetings of the Committee of the Whole, S. 121, 173.

27 A.a.O., S. 21, 30.

Der amerikanisch-kanadische Vorschlag einer 12-sm-Fischereizone hat aber, weil er bereits eine große Mehrheit hinter sich hatte, zahlreichen Staaten das Signal für die einseitige Proklamation derartiger Fischereizonen gegeben; darüber hinaus hat insbesondere in den letzten Jahren eine wachsende Zahl von Staaten ihre Territorialgewässer auf 12 sm erweitert. Gegenwärtig nehmen etwa schätzungsweise 75 Staaten eine Territorialgewässer- oder Fischereizonengrenze bis 12 sm in Anspruch, davon begnügen sich etwa 20 mit einer exclusiven Fischereizone bei geringerer Territorialgewässerbreite. Bezüglich der Position der westeuropäischen Staaten ist auf die Londoner Fischereikonvention vom 9. März 1964 hinzuweisen. Danach erkennen die vertraschließenden Staaten sich gegenseitig das Recht zu, im Verhältnis zueinander eine exclusive Fischereizone von 12 sm zu beanspruchen, jedoch mit der Maßgabe, daß diejenigen Vertragsstaaten, deren Fischereifahrzeuge in den Jahren 1952-1963 üblicherweise in der äußeren 6- bis 12-sm-Zone gefischt haben, dort in den gleichen Fanggebieten die gleichen Fischarten wie bisher weiterhin fischen dürfen[28].

Im Hinblick auf diese Praxis der Staaten kann heute nicht mehr bezweifelt werden, daß der Küstenstaat berechtigt ist, in einer Zone bis zu 12 sm exclusive Fischereirechte in Anspruch zu nehmen, wobei für den Bereich unseres Themas gleichgültig ist, ob er dies unter dem Titel einer Erweiterung seiner Territorialgewässer oder einer speziellen Fischereizone tut. Allerdings muß mit den Staaten, deren Fischer bisher in dieser Zone gefischt haben, eine angemessene Regelung in bezug auf diese Fischerei getroffen werden, die je nach Abwägung der betroffenen Interessen in einer befristeten *phasing-out*-Regelung oder in einer Erlaubnis zur Fortsetzung dieser Fischerei in einem begrenzten Rahmen nach dem Muster der Londoner Konvention bestehen kann.

28 Art. 3 der Konvention: »Within the belt between six and twelve miles measured from the baseline of the territorial sea, the right to fish shall be exercised only by the coastal State and by such other Contracting Parties, the fishing vessels of which have habitually fished in that belt between 1 st January, 1953 and 31st December 1962.« Art. 4 der Konvention: »Fishing vessels of the Contracting Parties, other than the coastal State, permitted to fish under Article 3, shall not direct their fishing effort towards stocks of fish or fishing grounds substantially different from those which they have habitually exploited. The coastal State may enforce this rule.«

Für die traditionelle ausländische Fischerei in der inneren 6-sm-Zone war dagegen lediglich eine *phasing-out*-Regelung vorgesehen, deren Modalitäten durch Vereinbarung zwischen den Vertragsstaaten zu regeln waren (Art. 9 der Konvention).

V

Nachdem es nach der Genfer Konferenz von 1960 zunächst so schien, als ob die allgemeine Anerkennung einer exclusiven 12-sm-Fischereizone dem speziellen küstenstaatlichen Fischereiinteresse Genüge tun würde, setzte sich der Trend zur weiteren Ausdehnung der küstenstaatlichen Jurisdiktion, wie die bereits erwähnten Erweiterungen der Territorialgewässer und Fischereizonen auf 50 sm und mehr in den Jahren 1967 - 1973 illustriert haben, vom Jahre 1967 an wieder in verstärktem Maße fort. Die in Lateinamerika entwickelte Doktrin, daß sich die küstenstaatliche Jurisdiktion auch auf die lebenden Ressourcen in einer 200-sm-Zone erstrecken müsse, fand in zunehmendem Maße bei den Entwicklungsländern Afrikas und Asiens Unterstützung. Diese Bestrebungen waren auch einer der Hauptgründe für den Beschluß der UN-Generalversammlung vom 17. Dezember 1970[29], die vorbereitenden Arbeiten für eine neue Seerechtskonferenz, die ursprünglich nur die Schaffung eines internationalen Meeresbergbauregimes zum Gegenstand haben sollte, auf die Revision des gesamten internationalen Seerechts zu erstrecken, ohne daß dies durch eine Änderung des bisherigen Namens der für die Vorbereitung der Konferenz zuständigen Kommission der Vereinten Nationen (United Nations Committee on the Peaceful Uses of the Seabed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction, nachfolgend kurz: United Nations Seabed Committee) zum Ausdruck kam. Wir können es uns hier ersparen, auf die seit 1971 im United Nations Seabed Committee zum Thema der Fischereigrenzen gemachten Vorschläge näher einzugehen, da sie durch die auf der 3. UN-Seerechtskonferenz in der Sitzungsperiode vom 18. Juni bis 29. August 1974 in Caracas eingebrachten Vorschläge weitgehend überholt sind. Für unser Thema ist die Tatsache von Bedeutung, daß sich in der Vorbereitungsphase der Konferenz das Konzept einer exklusiven Wirtschaftszone (»Exclusive Economic Zone«) in den Vordergrund der Auseinandersetzungen schob, das die wesentlichen Elemente der lateinamerikanischen »Patrimonial Sea«-Doktrin im Sinne einer bis 200 sm reichenden exklusiven *resource jurisdiction* des Küstenstaates in sich aufnahm. Das Konzept gewann in der Vorbereitungsphase der Seerechtskonferenz unter den Entwicklungsländern so viel Anhänger, daß die Institution der »Exclusive Economic Zone« als ein

29 Resolution 2750 (XXV)

Hauptthema in die Liste der Verhandlungsgegenstände der 3. UN-Seerechtskonferenz aufgenommen wurde.

Das Konzept der »Exclusive Economic Zone« wird in dem von Kenia am 7. August 1972 im Seabed Committee eingebrachten Vorschlag, der auf Diskussionen und Vorarbeiten im Asian-African Legal Consultative Committee und in dem vom 20.–30. Juni 1972 abgehaltenen African States Regional Seminar on the Law of the Sea in Yaounde[30] basiert, wie folgt definiert[31]:

». . . all States have the right to establish an Economic Zone beyond the territorial sea for the primary benefit of their peoples and their respective economies in which they shall exercise sovereign rights over natural resources for the purpose of exploration and exploitation. Within the Zone they shall have exclusive jurisdiction for the purpose of control, regulation and exploitation of both living and non-living resources of the Zone and their preservation, and for the purpose of prevention and control of pollution. . .«.

». . .The establishment of such a Zone shall be without prejudice to the exercise of freedom of navigation, freedom of overflight and freedom to lay submarine cables and pipelines as recognized by international law. . .«.

». . . The Economic Zone shall not in any case exceed 200 nautical miles, measured from the baselines for determining the territorial sea. . .«.

Die Declaration on the Issues of the Law of the Sea des Ministerrates der Organization of African Unity vom 24. Mai 1973[32] legte die Mitgliedstaaten der Organisation auf das Konzept der exclusiven Wirtschaftszone fest; den Binnenstaaten und anderen sog. »geographisch benachteiligten« Staaten des afrikanischen Kontinents, die wegen ihrer besonde-

30 Die Diskussionsergebnisse des Seminars sind im 1972-Report of the United Nations Committee on the Peaceful Uses of the Seabed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction des Jahres 1972 — UN Doc. A/8721, S. 73–76 — abgedruckt.

31 UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 10; abgedruckt im 1972-Report of the United Nations Committee on the Peaceful Uses of the Seabed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction — UN Doc. A/8721 — S. 180.

32 UN Doc. A/AC. 138/89; abgedruckt auch im 1973-Report of the United Nations Committee on the Peaceful Uses of the Seabed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction vom Jahre 1973 — UN Doc. A/9021 — Bd. II, S. 4–8.

ren geographischen Lage aus dem Wirtschaftszonenkonzept keinen wesentlichen Nutzen ziehen können, wurde zum Ausgleich eine Beteiligung an der Ausbeutung der lebenden Ressourcen der Wirtschaftszone ihrer Nachbarstaaten auf der Basis der Gleichheit in Aussicht gestellt, um diese Staaten für das Wirtschaftszonenkonzept zu gewinnen (wohlgemerkt: nur eine Beteiligung an lebenden Ressourcen, nicht auch an den Bodenschätzen des Kontinentalschelfs!)[33]. Die Deklaration weitete das Wirtschaftszonenkonzept insofern noch über eine bloße *resource jurisdiction* hinaus aus, als auch die Kontrolle zur Abwehr der Meeresverschmutzung und die Kontrolle der gesamten Meeresforschung in der Wirtschaftszone der alleinigen Jurisdiktion des Küstenstaates unterworfen werden sollte.

Im Verlauf der weiteren Verhandlungen im United Nations Seabed Committee schlossen sich außer den afrikanischen Staaten auch wichtige asiatische Staaten, wie z. B. Sri Lanka, Indien, Pakistan, Iran, Indonesien, die Philippinen und die Volksrepublik China in ihren Stellungnahmen und Vorschlägen dem afrikanischen Wirtschaftszonenkonzept an. Die lateinamerikanischen Staaten hatten keinen Anlaß, von ihrem, dem Wirtschaftszonenkonzept inhaltlich weitgehend entsprechenden Konzept der *patrimonal sea* abzugehen, oder vertraten weiterhin, wie z. B. Ecuador, Peru und El Salvador, das von ihnen praktizierte Konzept einer 200-sm-Territorialgewässerzone. So stand in Caracas den großen Industrie- und Fernfischereistaaten eine relativ geschlossene Phalanx der Entwicklungsländer gegnüber, die die alleinige Jurisdiktion und Kontrolle über die lebenden und nichtlebenden Ressourcen in den Gewässern vor ihrer Küste bis zur 200-sm-Grenze beanspruchten. Lediglich die Binnenstaaten unter den Entwicklungsländern, wie z. B. Bolivien, Paraguay, Sambia und Uganda, und andere »geographisch benachteiligte« Staaten, wie z. B. Jamaika, Singapur und Thailand, verhielten sich abwartend. Sie waren zwar bereit, das Wirtschaftszonenkonzept bzw. das »Patrimmonial Sea«-Konzept im Prinzip zu akzeptieren, machten ihre Mitwirkung aber von ausreichenden, in der künftigen Seerechtskonvention verankerten Garantien für einen gesicherten

33 In der Deklaration heißt es unter Buchst. C (Exclusive Economic Zone Concept) Ziff. 9: »That the African countries recognize, in order that the resources of the region may benefit all peoples therein, that the land-locked and other disadvantaged countries are entitled to share in the exploitation of living resources of neighbouring economic zones on equal basis as nationals of coastal States on bases of African solidarity and under such regional or bilateral agreements as may be worked out; . . .«.

Zugang zu sämtlichen lebenden und nichtlebenden Ressourcen der Wirtschaftszonen (also auch zu den Bodenschätzen des Kontinentalschelfs) der regional benachbarten Küstenstaaten oder von einer Regionalisierung des Wirtschaftszonenkonzepts abhängig. Auf der Caracas Konferenz, auf der diese Staaten sich zu einer Gruppe organisierten und mit eigenen, ihren Zielen entsprechenden Vorschlägen hervortraten[34], hat sich die mißtrauische und abwartende Haltung dieser Staaten eher noch versteift.

VI

Auf der Caracas Konferenz erhielt die Entwicklung insofern eine neue Wendung, als sowohl die Vereinigten Staaten als auch die Sowjetunion ihre Bereitschaft erklärten, das Konzept einer 200-sm-Wirtschaftszone im Prinzip zu akzeptieren, sofern – neben anderen hier nicht interessierenden Vorbedingungen (wie z. B. die Garantie der freien Durchfahrt durch die Meerengen) – der Rechtsstatus der Gewässer der Zone als Hohe See für Zwecke der Schiffahrt, Luftfahrt und Meeresforschung erhalten bliebe und dem Küstenstaat nur eine *resource jurisdiction* in dieser Zone zugestanden würde. Bereits vor diesem Schritt der beiden großen Seemächte hatten sich weitere Industriestaaten mit bedeutenden Schiffahrts- und Fischereiinteressen, wie z. B. Australien, Kanada und Norwegen, in die Phalanx der Anhänger einer exclusiven Wirtschaftszone eingereiht. Die EWG-Staaten erklärten sich bereit, das Wirtschaftszonenkonzept zu diskutieren, sofern das rechtliche Regime in der Zone auch die berechtigten Interessen anderer Staaten angemessen berücksichtigen würde. Vor diesem Hintergrund müssen die auf der Caracas Konferenz vorgelegten Vorschläge für ein neues Fischereiregime gesehen werden, die im folgenden analysiert werden sollen:

Zunächst ist vorauszuschicken, daß sämtliche Vorschläge darin übereinstimmen, daß sie eine mehr oder weniger umfassende *resource jurisdiction* des Küstenstaates in einer - in der Regel bis 200 sm reichenden - Zone anerkennen wollen; die grundsätzlichen Gegensätze zeigten sich in der Regelung des Zugangs zu dieser Zone für die Fischereifahrzeuge anderer Staaten:

34 Siehe UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 39 (abgedruckt im Anhang). Bolivien und Paraguay vertreten das Konzept einer »regionalen« Wirtschaftszone: UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 65 (im Anhang abgedruckt).

Am extremsten sind die von einer Anzahl afrikanischer und arabischer Staaten am 26. August 1974 vorgelegten Draft Articles on the Exclusive Economic Zone[35]. Sie sind in einigen Punkten eine veränderte Fassung des bereits erwähnten, von Kenia im United Nations Seabed Committee vorgelegten Vorschlags. Danach hat der Küstenstaat in der Wirtschaftszone, die bis 200 sm betragen darf, »sovereignty over the living and non-living resources« und »sovereign rights for the purpose of regulation, control, exploration, exploitation, protection and preservation of all living and non-living resources«[36]. Der Küstenstaat hat das alleinige Recht, Lizenzen für die Ausübung der Fischerei in der Wirtschaftszone zu erteilen[37], Typen und Abmessungen der Fischereifahrzeuge und des Fanggeräts zu bestimmen[38] und die zulässigen Fangmengen festzulegen[39]. Fischereifahrzeuge anderer Staaten haben keinen Anspruch auf Erteilung einer Lizenz, auch wenn die Fischbestände vom Küstenstaat nicht voll genutzt werden. Lediglich den benachbarten *land-locked and geographically disadvantaged States* wird das Recht zugestanden, sich an der Ausbeutung der lebenden Ressourcen der Zone zu beteiligen; jedoch bedarf es dazu noch des Abschlusses dahingehender bilateraler oder regionaler Vereinbarungen zwischen den beteiligten Staaten[40]. Die Beteiligung des Küstenstaates an Regionalabkommen für die Regulierung der Fischerei und die Fischereiforschung ist fakultiv[41]. Nach dem Vorschlag der afrikanischen und asiatischen Staaten soll der Küstenstaat also vollkommen freies Ermessen haben, ob und unter welchen Bedingungen er dritte, insbesondere regionfremde Staaten zulassen will.

Die von den Vereinigten Staaten am 8. August 1974 vorgelegten Draft Articles for a chapter on the economic zone and the continental shelf[42] wollen dem Küstenstaat ebenfalls die Einrichtung einer »Economic Zone« bis 200 sm gestatten[43]; sie begrenzen aber die dem Küstenstaat in dieser Zone zustehenden Jurisdiktions- und Exklusivrechte auf

35 UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 82 (im Anhang abgedruckt).
36 Art. II.
37 Art. IV (d).
38 Art. IV (f).
39 Art. IV (g).
40 Art. VI.
41 Art. VII.
42 UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/ L. 47 (im Anhang abgedruckt).
43 Art. 2.

ausdrücklich aufgezählte Rechte[44]. Danach hat der Küstenstaat in der Wirtschaftszone zunächst einmal die alleinige Kompetenz zum Erlaß verbindlicher Vorschriften zum Schutz der Fischbestände, einschließlich etwa erforderlicher Fangbeschränkungen; jedoch dürfen diese Maßnahmen nicht unter den zur Fischerei in der Zone zugelassenen in- oder ausländischen Fischern diskriminieren[45]. Was den Zugang zur Zone betrifft, so soll der Küstenstaat verpflichtet sein, Fischer anderer Staaten insoweit zuzulassen, als die Fischbestände der Zone von den Staatsangehörigen des Küstenstaates nicht voll genutzt werden, wobei diejenigen Staaten bei der Zulassung Priorität genießen, die bisher in der Zone gefischt haben. Der hierauf bezügliche Teil des Art. 13 des Entwurfs hat folgende Formulierung:

»1. The coastal State shall ensure the full utilisation of renewable resources within the economic zone.

2. For this purpose, the coastal State shall permit nationals of other States to fish for that portion of the allowable catch of the renewable resources not fully utilized by its nationals, subject to the conservation measures adopted pursuant to Article 12, and on the basis of the following priorities:

(a) States that have normally fished for a resource, subject to the conditions of paragraph (3);

(b) States in the region, particularly land-locked States and States with limited access to living resources off their coast; and

(c) all other States.«

Der Küstenstaat soll die Kompetenz haben, das Zulassungsverfahren zu regeln und für die Zulassung angemessene Gebühren zu fordern[46]. Die Staatsangehörigen benachbarter Binnenstaaten sollen das Recht erhalten, wie Staatsangehörige des Küstenstaates behandelt zu werden; sie unterliegen daher keinen Zulassungsbeschränkungen[47]. Der Entwurf statuiert ferner eine allgemeine Verpflichtung des Küstenstaates zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in regionalen und globalen Fischereiorganisationen[48]; in diesem Zusammenhang wird auch die

44 Art. 1 Abs. (1).

45 Art. 11, 12.

46 Art. 13 Abs. (2) letzter Satz: »the coastal State may establish reasonable regulations and require the payment of reasonable fees for this purpose«.

47 Art. 15.

48 Art. 16.

Fischerei der sog. *highly migratory species* (also z. B. von Thunfisch oder Seehecht) innerhalb und außerhalb der Zone einem speziellen Regime unterworfen: hier soll der Küstenstaat in bezug auf Schutzmaßnahmen und Fangbeschränkungen an die Beschlüsse der hierfür zu errichtenden Fischereiorganisationen gebunden werden[49]. Der Küstenstaat soll ferner das Recht haben, die von ihm im Rahmen seiner fischereirechtlichen Kompetenz erlassenen Vorschriften sowie die Vorschriften der internationalen Fischereiorganisationen in der Wirtschaftszone auch gegen die Schiffe anderer Staaten mit den Mitteln der Insprektion und Beschlagnahme durchzusetzen[50]. Das Konzept des amerikanischen Vorschlags, wonach der Küstenstaat Fischereifahrzeuge anderer Staaten in der Wirtschaftszone soweit zulassen muß, als seine eigene Fischerei die Fischbestände nicht voll nutzen kann, war im United Nations Seabed Committee außer von den Vereinigten Staaten auch schon von Australien, Kanada und Neuseeland vertreten worden.

Die am 5. August 1974 von den Staaten des Ostblocks vorgelegten Draft Articles on the Economic Zone[51] wollen ebenfalls dem Küstenstaat das Recht zuerkennen, jenseits seiner Territorialgewässer eine Wirtschaftszone bis zu 200 sm in Anspruch zu nehmen. Der Küstenstaat soll in dieser Zone »sovereign rights over all living and mineral resources in the waters, in the seabed and in the subsoil thereof« ausüben[52]. Der Entwurf bemüht sich streng im Rahmen der *resource jurisdiction* zu bleiben. Der Rechtsstatus der Gewässer der Wirtschaftszone als Hohe See soll im übrigen erhalten bleiben[53]. Die Meeresforschung in der Zone wird daher auch nur insoweit an die Zustimmung des Küstenstaates gebunden, als sie auf die der Souveränität des Küstenstaates unterliegenden Ressourcen Bezug hat[54]. Der Küstenstaat erhält wie im amerikanischen Entwurf die alleinige Kompetenz, innerhalb der Wirtschaftszone verbindliche, nichtdiskriminierende Vorschriften für den Schutz der Fischbestände, einschließlich etwa erforderlicher Fangbeschränkungen zu erlassen, jedoch in Zusammenarbeit

49 Art. 19. Ein besonderer Artikel ist den sog. *anadromous species* (darunter fallen vor allem Lachse) gewidmet (Art. 18); danach soll der »State of origin« allein über den Fang dieser Fischarten innerhalb und außerhalb der Wirtschaftszone verfügen.

50 Art. 21.

51 UN Doc. A/CONF. 62/ C. 2/ L. 38 (im Anhang abgedruckt).

52 Art. 2.

53 Vgl. Art. 4-6.

54 Art. 5 Abs. 2.

mit den zuständigen internationalen Fischereiorganisationen und in Übereinstimmung mit ihren Beschlüssen[55]. Die Zulassung der Fischer anderer Staaten soll wie folgt geregelt werden: Der Küstenstaat ist verpflichtet, für denjenigen Teil der zulässigen Gesamtfangmenge einer Fischart, den seine Fischereifahrzeuge nicht fangen, den Fischern anderer Staaten Fischereilizenzen zu erteilen[56]: dabei wird jedoch insoweit ein Unterschied zwischen Entwicklungsländern und anderen Küstenstaaten gemacht, als Entwicklungsländer für die Lizenzerteilung angemessene Gebühren verlangen können[57]. Bei der Erteilung von Lizenzen an fremde Fischereifahrzeuge soll der Küstenstaat an folgende Rangordnung gebunden sein[58]: in erster Linie diejenigen Staaten, die bereits erhebliche Investitionen zur Erforschung, Auffindung und Ausbeutung der Fischbestände der Wirtschaftszone gemacht haben oder in der Zone bisher schon gefischt haben; in zweiter Linie Entwicklungsländer, Binnenstaaten und Staaten mit schmaler Küste und sonstige Staaten mit geringen marinen Ressourcen; in dritter Linie alle anderen Staaten ohne Diskriminierung. Die Staatsangehörigen der benachbarten Binnenstaaten oder sonstiger benachbarter Staaten mit schmaler Küste sollen, soweit es sich bei diesen benachbarten Staaten um Entwicklungsländer handelt, in bezug auf das Fischereirecht in der Wirtschaftszone Inländerbehandlung genießen[59]. Soweit durch das neue Fischereiregime fremde Fischer aus ihren bisherigen Fanggründen ausgeschlossen werden, soll ihnen eine Anpassungsfrist von mindestens drei Jahren gewährt werden[60].

Die von den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften – außer Großbritannien – am 5. August 1974 vorgelegten Draft Articles on Fisheries[61] erkennen ebenfalls im Prinzip das Recht jedes Küstenstaates an, in einer – in ihrer Breite nicht näher definierten – Zone jenseits der Territorialgewässer die in den Artikeln näher umschriebene *resource jurisdiction* auszuüben. Vor allem soll der Küstenstaat das Recht erhalten, in der Zone verbindliche Vorschriften zur Erhaltung der Fischbestände zu erlassen[62]. Dem Küstenstaat soll in diesem Rah-

55 Art. 11 – 14.
56 Art. 15 Abs. 1.
57 Art. 15 Abs. 3 i. Verb. mit Art. 17.
58 Art. 16.
59 Art. 19.
60 Art. 21.
61 UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 40 (im Anhang abgedruckt).
62 Art. 10 – 11 i. Verb. mit Art. 2 und 3.

men auch das Recht zugestanden werden, einseitig die höchstzulässige Fangmenge für die verschiedenen Fischarten in seiner Zone festzusetzen; er soll zwar die Ziffern der zuständigen internationalen Fischereiorganisation zur Begutachtung vorlegen, soll aber an abweichende Empfehlungen der Organisation rechtlich nicht gebunden sein[63]. Sofern der Küstenstaat höchstzulässige Fangmengen festgesetzt hat, soll für die Aufteilung dieser Menge unter die beteiligten Staaten folgendes Verfahren zur Anwendung kommen[64]: Der Küstenstaat hat zunächst zu versuchen, die Aufteilung im Wege der Vereinbarung, möglichst im Rahmen der zuständigen internationalen Fischereiorganisation, zu regeln. Kommt keine Einigung zustande, so kann der Küstenstaat den Anteil, den er für Schiffe seiner Flagge reservieren will, selbst festsetzen. Die davon betroffenen anderen Staaten können dann gegen die Festsetzungen des Küstenstaates eine unabhängige Expertenkommission zur schiedsrichterlichen Entscheidung anrufen. Die Entscheidungskriterien sind in dem Vorschlag der EG-Staaten wie folgt formuliert:

a) Grundsätzlich hat der Küstenstaat das Recht, denjenigen Teil der höchstzulässigen Fangmengen für Schiffe seiner Flagge zu reservieren, den sie mengenmäßig fangen können;

b) bei der Ausübung dieses Rechts soll er jedoch auf bestehende Rechte anderer Staaten auf Zugang zu den Fischbeständen der Zone Rücksicht nehmen (»shall duly take into account the right of access of other States«), insbesondere auf die Zugangsrechte folgender Staaten:

(1) der Staaten, die bisher in der Zone gefischt haben;
(2) der Entwicklungsländer in der gleichen Region;
(3) der Staaten, deren Wirtschaft wesentlich auf dem Fischfang beruht, sofern sie selbst keine hinreichenden Fischereiressourcen haben;
(4) der Binnenstaaten und sonstigen geographisch benachteiligten Staaten.

Ob und unter welchen Voraussetzungen solche Zugangsrechte bestehen und wie sie gegenüber dem präferentiellen Recht des Küstenstaates abzuwägen sind, wird nicht näher definiert.

Der Küstenstaat soll in der Zone auch eine *enforcement jurisdiction*

63 Art. 7.
64 Art. 8 - 9.

zur Durchsetzung der aufgrund der Fischereiartikel erlassenen Vorschriften ausüben können; er soll berechtigt sein, auch fremde Schiffe, die in Verdacht stehen, gegen die erlassenen Vorschriften verstoßen zu haben, anzuhalten und zu inspizieren[65]. Die eventuelle Bestrafung muß er jedoch dem Flaggenstaat überlassen, sofern dafür die erforderlichen verfahrensrechtlichen Voraussetzungen in diesem Staat gegeben sind und ein Verfahren durchgeführt wird[66]. Von besonderer Bedeutung ist schließlich, daß für alle Streitigkeiten zwischen den beteiligten Staaten, die bei Anwendung der Fischereiartikel entstehen, eine obligatorische schiedsrichterliche Streiterledigung durch eine unabhängige Expertenkommission vorgesehen ist[67].

VII

Die Perspektiven der weiteren Entwicklung werden von dem - offenbar unaufhaltsamen - Trend zur weiteren Ausdehnung der maritimen Jurisdiktion des Küstenstaates bestimmt werden. Die diesbezüglichen Bestrebungen der Küstenstaaten haben eine doppelte Zielrichtung:

1. Dem Küstenstaat die Befugnis zu geben, rechtzeitig effektive Schutzmaßnahmen zur Erhaltung der Ertragsfähigkeit der Fischbestände vor seiner Küste zur Anwendung zu bringen und gegenüber allen dort operierenden Fischereifahrzeugen durchzusetzen;
2. dem Küstenstaat einen größeren Anteil an den vor seiner Küste vorhandenen und ihm daher leichter zugänglichen Ressourcen zu sichern.

Man wird anerkennen müssen, daß der Küstenstaat ein vitales Interesse an der Aufrechterhaltung der Ertragsfähigkeit der Fischgründe vor seiner Küste hat. Dieses – von der Völkergemeinschaft im Prinzip bereits anerkannte – Interesse vermag es im Hinblick auf die teilweise verzögerliche und unzureichende Regelung auf der internationalen Ebene zu rechtfertigen, dem Küstenstaat die Jurisdiktion zur Anwendung und Durchsetzung der erforderlichen Fangbeschränkungen auch gegenüber Fischereifahrzeugen anderer Staaten zu übertragen. Diese Jurisdiktion würde die Kompetenz zum Erlaß nichtdiskriminierender Rechtsvorschriften und zur Anwendung von Zwangsmitteln zu ihrer

65 Art. 12 Abs. (1)
66 Art. 12 Abs. (2)
67 Art. 20–22.

Durchsetzung (Anhalten, Inspektion, Verweisung aus den Gewässern etc.) einschließen. Einer solchen Erweiterung der Jurisdiktion des Küstenstaates, die in allen auf der Caracas Konferenz eingebrachten Fischereiartikeln enthalten ist, wird man kaum durchschlagende Argumente entgegensetzen können, solange nicht bewiesen ist, daß die auf der internationalen Ebene im Rahmen der Fischereiorganisationen vereinbarten oder beschlossenen Regelungen den Schutz der Fischbestände hinreichend verläßlich zu garantieren vermögen.

Problematisch bleibt bei einer solchen *conservation jurisdiction* des Küstenstaates die Frage, wer letztlich über Notwendigkeit und Ausmaß der anzuwendenden Fangbeschränkungen entscheidet. Wie die Erfahrung in den Fischereiorganisationen gezeigt hat, wird der Küstenstaat geneigt sein, die Gefahr für die Fischbestände größer einzuschätzen als die nicht so unmittelbar und nachhaltig betroffenen Staaten; er wird der Versuchung ausgesetzt sein, Vorratspolitik zu betreiben. Man sollte daher dem Küstenstaat das Recht der ersten Entscheidung geben, damit irreparable Schäden rechtzeitig verhindert werden können, aber eine Überprüfung seiner Entscheidung durch die zuständige internationale Fischereiorganisation, eine Expertenkommission oder ein Schiedsgericht vorsehen. Dabei kann im Hinblick auf die Unsicherheiten, mit denen die Feststellung des *maximum sustainable yield* behaftet ist, bei Zweifeln durchaus eine Vermutung zugunsten der Angemessenheit der Entscheidung des Küstenstaates statuiert werden.

Solange und soweit keine Fangbeschränkungen angeordnet werden, besteht kein berechtigter Grund, ausländische Fischer von der 200-sm-Zone auszuschließen. Die Nahrungsmittelversorgung der Weltbevölkerung zwingt zur vollen Ausnutzung der vorhandenen Ressourcen bis zur Grenze des *maximum sustainable yield*. Insofern ist die von den USA, der UdSSR, Australien, Kanada und Neuseeland vertretene Auffassung zu begrüßen, daß der Küstenstaat verpflichtet werden müsse, den von ihm nicht genutzten Teil der höchstzulässigen Fangmenge in seiner Küstenzone den Fischern anderer Staaten zu überlassen. Wenn die Entwicklungsländer dennoch generell ein Zulassungsverfahren mit Lizenzerteilung verlangen, so hat das allenfalls für Kontrollzwecke und zur Erlangung von Gebühren eine gewisse Berechtigung. Die Auferlegung von Lizenzgebühren für den Fischfang in der 200-sm-Zone könnte, wenn sie nichtdiskriminierend ausgestaltet ist, prinzipiell zugestanden werden, soweit dem Küstenstaat für die Regulierung und Kontrol-

le des Fischfangs Kosten erwachsen; solche Gebühren sollten allerdings nur kostendeckend sein und keine versteckte Entwicklungshilfe darstellen.

Erst dann, wenn Fangbeschränkungen angeordnet werden müssen, stellt sich das Problem der gerechten Verteilung der begrenzten Ressourcen. Die Behauptung, daß die lebenden Ressourcen in der 200-sm-Zone dem Küstenstaat »zuständen« oder ihm »gehörten«, ist zunächst einmal lediglich ein politisches Postulat, keine *a priori* begründbare Rechtsbehauptung; die Staaten ohne ausreichende eigenen Ressourcen vor ihrer Küste können mit gleichem Recht Anspruch auf Deckung des Nahrungsmittelbedarfs ihrer Bevölkerung aus den Ressourcen der Weltmeere erheben. Wohl aber gibt es Gründe, die es rechtfertigen könnten, dem Küstenstaat unter bestimmten Voraussetzungen einen Vorrang bei der Nutzung der Fischbestände vor seiner Küste einzuräumen:

1. Es ist der an die Küste gebundenen kleinen Hochseefischerei eines Staates nicht immer im gleichen Maße wie den Fernfischereiflotten anderer Staaten möglich, auf Fanggebiete in anderen Teilen der Weltmeere auszuweichen. Die Aufteilung der vorhandenen Fangmenge sollte auf die Ausnutzung dieser geographisch gebundenen Fischereikapazität des Küstenstaates Rücksicht nehmen.

2. Es muß den Entwicklungsländern Gelegenheit gegeben werden, die Kapazität ihrer Hochseefischerei bis zur Nutzung eines angemessenen Prozentsatzes der vor ihrer Küste vorhandenen Fischbestände auszubauen (ein japanischer Vorschlag vom 14. 8. 1972 – UN Doc.A/AC.138/Sc.II/L.12 – sprach von etwa 50 %). Bis dahin wäre es auch nicht unbillig, von den fernfischenden Staaten in entsprechendem Umfange Anlandungen zur Versorgung der Bevölkerung des Küstenstaates zu verlangen.

Der Internationale Gerichtshof hat sich in seinem Urteil vom 25. Juli 1974 im *isländischen Fischerei*-Fall[68] zur gegenwärtigen Rechtslage bei Konflikten über die Verteilung der Fischereiressourcen zwischen dem Küstenstaat und anderen Staaten geäußert und dabei den Grundsatz aufgestellt, daß zwar der Küstenstaat eine präferenzielle Behandlung

68 ICJ Reports 1974; abgedruckt auch in International Legal Materials, Bd. 13 (1974), S. 1049 ff.

zur Deckung des Bedarfs für seine Wirtschaft und Bevölkerung aus den Fischereiressourcen vor seiner Küste beanspruchen könne, daß aber ebenso die bisher dort von anderen Staaten ausgeübte Fischerei zu berücksichtigen sei, soweit diese Staaten ebenfalls wirtschaftlich auf diese Fischgründe angewiesen sind. Es ist anzunehmen, daß diese Rechtsauffassung des Internationalen Gerichtshofs, die die Zustimmung aller an der Entscheidung beteiligten 14 Richter des Gerichtshofs, einschließlich derjenigen aus den Entwicklungsländern gefunden hat, nicht ohne Einfluß auf die Ausgestalrung des Fischereiregimes in einer künftigen Wirtschaftszone bleiben wird. Darüber hinaus zeigt dieser Streitfall, wie notwendig eine obligatorische Schiedsinstanz für die gerechte Entscheidung der unvermeidlichen Interessenkonflikte bei der Aufteilung der verfügbaren Ressourcen ist.

Die Gefährdung der Freiheit der Hochseefischerei; das Urteil im isländischen Fischereistreit im Lichte der 3. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen

Dr. *Gerhard Hafner*, Wien

1. Einleitung

Am 25. Juli 1974 ergingen die Urteile des Internationalen Gerichtshofs (IGH) in den beiden Streitfällen über die *Fischereijurisdiktion* Islands[1], in denen die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien einzeln als Kläger aufgetreten waren[2] - zu einem Zeitpunkt, an dem in Caracas, der Hauptstadt Venezuelas[3], die 2. Session[4] der 3. UN-Seerechtskonferenz tagte. Dieser Konferenz, die ihre Arbeit noch nicht abzuschließen vermochte[5], ist es zur Aufgabe gestellt, die friedliche Nutzung des Meeresbodens zu regeln, darüber hinaus aber das traditionelle völkerrechtliche Seerecht den neuen Erfordernissen und An-

1 Fisheries Jurisdiction Case (*United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* v. *Iceland*), Judgment of 25 July 1974, ICJ Reports 1974, 3; Fisheries Jurisdiction Case (*Federal Republic of Germany* v. *Iceland*), Judgment of 25 July 1974, ICJ Reports 1974, 175. Bereits vor den Urteilen ergingen in diesen Streitfällen folgende Erkenntnisse des IGH: Order of 17 August 1972, ICJ Reports 1972, 17 und 35; Jurisdiction of the Court, ICJ Reports 1973, 3 und 49; Continuance of Interim Measures of Protection, ICJ Reports 1973, 302 und 313.

2 Einige Richter forderten eine Junktimierung der beiden Verfahren, siehe z. B. dazu die Ansicht des Richters *Gros*, in: ICJ Reports 1974, 234.

3 Ursprünglich hätte diese Session in Santiago de Chile stattfinden sollen, konnte jedoch wegen der politischen Ereignisse dort nicht abgehalten werden.

4 Gemäß der UN Res. 3067 (XXVIII) vom 16. 11. 1973 wurde die erste Session der Konferenz vom 3. bis 15.12. in New York, die zweite vom 20. 6. bis 29.8.1974 in Caracas abgehalten. Die erste Session beschäftigte sich bloß mit der Ausarbeitung der Verfahrensregeln, die jedoch erst am 27. 6. 1974 in Caracas fertiggestellt werden konnten (UN Doc. A/CONF. 62/30/Rev. 1).

5 Siehe dazu: Statement of Activities. UN Doc. A/CONF. 62/L. 8/Rev. 1.

sprüchen der Staaten anzupassen[6]. In diesen Aufgabenbereich fällt die Regelung der Fischerei, deren Artikulierung schon bei der Aufnahme in die Liste der Tagesordnungspunkte der Konferenz (»List of subjects and issues relating to the law of the sea to be submitted to the conference of the law of the sea«[7] zu mannigfaltigen Schwierigkeiten geführt hatte[8].

Somit fanden hinsichtlich eines bestimmten Regulationsfeldes, der Fischerei, zu gleicher Zeit sowohl ein Rechtsschöpfungsprozeß als auch ein Rechtserkenntnisverfahren statt, woraus allein sich schon genug Anlaß ergibt, ihre jeweiligen Resultate einander gegenüber zu halten. Gleichzeitig soll das Urteil vor allem nach jenen Argumenten untersucht werden, die auf der Konferenz, wenngleich stärker akzentuiert, angeführt werden, um die Notwendigkeit der Neugestaltung des Seerechts zu beweisen.

2. Die mutuelle Apperzeption von Urteil und Konferenz

Dieser Untersuchung ist vorauszuschicken, daß diese Konferenz nicht die Funktion einer Kodifikationskonferenz im engen Sinn ausübt, auf der bereits bestehende Normen des Völkergewohnheitsrechts in Konventionsnormen umgegossen werden. Der IGH gebraucht allerdings den Begriff der Kodifikation in einem weiteren Sinn, wenn er sich auch der Grenzen seiner Anwendung auf das Konferenzgeschehen bewußt ist. Seiner Ansicht nach streben auf der Seerechtskonferenz die

6 UN Res. 2750 (XXV) vom 17. 12. 1970, para. 2.

7 Diese Liste ist enthalten in: Report of the Committee on the Peaceful Uses of the Sea-Bed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction, UN Doc. GAOR, 27th Session, Supplement No. 21 (A/8721), S. 5 ff.

8 Der umfassende Vorschlag von 66 Entwicklungsländern für diese »List of subjects and issues« sah unter Punkt 7 (»High Seas«) als 7.2. nur die »Freedom of navigation and overflight«, nicht jedoch die Fischerei vor, die unter 7.4. »Management and conservation of living resources« erfaßt wurde (UN Doc. A/AC. 138/66 and Corr. 2). Die endgültige Fassung dieser Liste enthält als Punkt 8.3 in unbestimmterer Form »Question of the freedoms of the high seas and their regulation«, als 8.4 weiterhin »Management and conservation of living resources«, a.a.O. (Anm. 7), S. 7; Frankreich, die Niederlande und Großbritannien hatten dagegen in ihrem Vorschlag die Fischerei auf der Hohen See ausdrücklich als eine der Freiheiten erwähnt (UN Doc. A/AC. 138/76). Vergleiche dazu die Aussage des chilenischen Vertreters, daß Chile die Freiheit der Hochseefischerei rechtlich nicht anerkannt habe, da es nicht Partei des Genfer Übereinkommens über die Hohe See von 1958 sei und die Fischereifreiheit nicht als Völkergewohnheitsrecht bezeichnet werden könne. da nur sechs oder sieben Fischereimächte Fernfischfang betrieben, in: UN Doc. A/AC. 138/SC. II/SR. 24-32, S. 121.

Staaten danach »to achieve a further codification and progressive development of this branch of the law«[9]; die verschiedenen auf der Konferenz eingebrachten Vorschläge seien jedoch »as manifestation of the views and opinions of individual States and as vehicles of their aspirations, rather than expressing principles of existing law«[10] zu betrachten. Im darauf folgenden Satz gebraucht er jedoch den Kodifikationsbegriff in seiner weitesten Fassung, wenn er behauptet:

> »The very fact of convening the third Conference on the Law of the Sea evidences a manifest desire on the part of all States to proceed to the codification of that law on a universal basis, including the question of fisheries and conservation of the living resources of the Sea.«[11]

Bei Anwendung eines engen Kodifikationsbegriffes würde diese Aussage das Urteil bereits als Vorwegnahme des Konferenzergebnisses betrachten und den Vorwurf *Ignacio-Pintos* an die Mehrheit der Richter des IGH rechtfertigen:

> »Furthermore, it causes me some concern also that the majority of the Court seems to have adopted the position which is apparent in the present judgment with the intention of pointing the way for the participants in the Conference on the Law of the Sea now sitting in Caracas.«[12]

Doch lehnte es der IGH in weiterer Folge ab, sein Urteil als antizipiertes Resultat der Konferenz und als Definition des Verhandlungsrahmens der Konferenz zu betrachten:

> »In the circumstances, the Court, as a court of law, cannot render judgment sub specie legis ferendae, or anticipate the law before the legislator had laid it down.«[13]

Er versucht auch, Abstand vom Konferenzgeschehen zu gewinnen, indem er festhält:

> »that its judgment obviously cannot preclude the Parties from

9 ICJ Reports 1974, 23, para. 53.
10 *Ibid.*
11 *Ibid.*
12 *Ibid.*, 37.
13 *Ibid.*, 23 f.

benefiting from any subsequent developments in the pertinent rules of international law.«[14]

Aufgrund dieser Aussagen muß der Kodifikationsbegriff, wie ihn der IGH verwendet, in einem Sinne verstanden werden, demzufolge er Elemente der Rechtsentwicklung und damit auch der Veränderung impliziert.[15]

Auf der Konferenz selbst wurde auf das Urteil wenig Bezug genommen; sofern sich Staatenvertreter darauf beriefen, argumentierten sie damit in ambivalenter Weise: Während die einen auf das Urteil verwiesen, um ihre Ansprüche aus ihm heraus rechtlich zu untermauern[16], somit implizit die Funktion der Konferenz auf eine Kodifikation beschränkten, hoben die anderen die Ansicht des IGH hervor, wonach er die Konferenzergebnisse nicht vorwegnehmen könne[17], und leugneten demnach die Argumentationsfähigkeit des Urteils für die Konferenzverhandlungen Diese geringe Apperzeption des Urteils durch die Konferenz kann nun auf rein pragmatische Gründe zurückgeführt werden, da etwa die Zeit zu kurz war, als daß die Konferenzteilnehmer das Urteil in ihre Argumentation hätten einbauen können[18], oder auch auf ein generell schwindendes Vertrauen der Staaten in die Autorität des IGH.

3. Das Urteil

Dem IGH lag die Frage zur Entscheidung vor, ob Island seine ausschließliche Fischereijurisdiktion über 12 sm hinaus einseitig ausdehnen dürfe. Der zugrunde liegende Sachverhalt sei anhand des Streitfalls

14 *Ibid.*, 33.

15 Vgl. *K. Zemanek*, Die Bedeutung der Kodifizierung des Völkerrechts für seine Anwendung, in: Festschrift für A. Verdross (1971), S. 582; *A. P. Mowtschan*, Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts (1974), S. 52; *H. W. A. Thirlway*, International Customary Law and Codification (1972), S. 16 ff.

16 Der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland berief sich auf das Urteil im Zusammenhang mit der Forderung, daß die Küstenstaaten bei Ausübung ihrer Vorzugsrechte die Rechte anderer Staaten, insbesondere derer, die in den betreffenden Gebieten gewöhnlich fischen, berücksichtigen müßten; UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/SR. 24. In ähnlicher Weise verwies der Vertreter der DDR auf das Urteil; UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/SR.22.

17 Auf diese Weise argumentierte der Vertreter Islands; UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/SR. 30.

18 Die Urteile wurden mitten während der Session in Caracas verkündet, so daß die wenigsten Delegierten noch während der Session in die schriftlichen Ausführungen der Urteile Einblick nehmen konnten.

zwischen dem United Kingdom (UK) und Island kurz dargelegt[19]:

Im Jahre 1948 erließ Island das Gesetz »Law concerning the Scientific Conservation of the Continental Shelf Fisheries«, in dem die isländische Regierung ermächtigt wurde, durch Verordnung eine ausschließliche Fischschutzzone bis zur Isobathe von 100 Faden zu errichten, als dessen Begründung die Abhängigkeit der isländischen Wirtschaft von der Fischerei in den an die Küsten angrenzenden Gewässer (»in the vicinity of its coast«) und die schwindenden Fischerträge angeführt waren[20]. Die Versuche Islands, seine ausschließliche Fischereizone allmählich auszudehnen, trafen auf den Protest vor allem des UK und der Bundesrepublik Deutschland[21] und fanden ihren vorläufigen Abschluß in den jeweils bilateralen Abkommen in Form von Notenwechseln aus dem Jahr 1961[22]. Im britisch-isländischen Notenwechsel anerkannte das UK unter Einschränkung eines bestimmten *phasing-out*-Verfahrens[23] eine bis zu 12 sm reichende Fischereizone Islands; gleichzeitig legte dieser Notenwechsel fest, daß Island

> »will continue to work for the implementation of the Althing resolution of May 5, 1959, regarding the extension of fisheries jurisdiction around Iceland, but shall give to the United Kingdom Government six months' notice of such extension and, in case of a dispute in relation to such extension, the matter shall, at the request of either party, be referred to the International Court of Justice.«[24]

Am 14. Juli 1971 erklärte Island diese beiden bilateralen Abkommen für beendet[25]; am 15. Februar 1972 nahm das Althing eine Resolution an, wonach Island seine Fischereigrenze bis zu 50 sm ausdehne[26]; am

19 Das Urteil im britisch-isländischen Fall sei deswegen verwendet, weil sich das Urteil im Fall zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Island weitgehend darauf beruft. Hinsichtlich der Sachverhaltsdarstellung dieses Falls siehe: *O. Rojahn,* Die Fischereigrenze Islands vom 1. September 1972 im Lichte maritimer Abgrenzungsprinzipien des Internationalen Gerichtshofes, Archiv des Völkerrechts, 16 (1973), 37 ff.; *B. Rüster,* Überlegungen zum isländischen Fischereistreit, in: Festschrift für Berber (1973), S. 449 ff.

20 Text in: UN Doc. ST/LEG/SER. B/1, S. 12 ff.; weiters in: Fisheries Jurisdiction in Iceland, Hrsg. Ministry for Foreign Affairs of Iceland, Reykjavik — February 1972, S. 25.

21 Siehe *Rüster,* a.a.O. (Anm. 19), S. 453 ff.

22 Texte in: UNTS 397, 276 und 409, 47.

23 Punkt 3 des Notenwechsels, *ibid.*

24 Punkt 4 Abs. 2 des Notenwechsels, *ibid.*

25 ICJ Reports 1974, 13 f.

26 *Ibid.*, 14 f.

14. Juli 1972 wurde ein isländisches Gesetz verlautbart, das allen ausländischen Schiffen die Fischerei innerhalb des 50-sm-Bereiches ab 1. September 1972 untersagte[27]. Vom UK und der Bundesrepublik Deutschland jeweils gesondert angerufen, erließ der IGH am 17. August 1972 eine einstweilige Anordnung[28], am 2. Februar 1973 ein Feststellungsurteil über seine Zuständigkeit[29]. Island blieb dem Verfahren fern, da es die Kompetenz des IGH in dieser Sache für nicht gegeben erachtete[30]. Die Literatur hat sich bereits vor dem Urteil dieses Falls bemächtigt und die Zuständigkeitsfrage[31], die einstweilige Anordnung[32], aber auch die isländischen Maßnahmen[33], wie sie dem IGH zur Beurteilung vorlagen, untersucht. Das Endurteil des IGH erging am 25. Juli 1974[34].

Dabei lag dem IGH folgendes Begehren des UK zur Entscheidung vor[35]:

(a) Das Völkerrecht rechtfertigt nicht den Anspruch Islands, berechtigt zu sein, seine Fischereijurisdiktion mittels der Errichtung einer ausschließlichen Fischereizone auszudehnen, die sich bis zu 50 sm von

27 *Ibid.*, 16.

28 ICJ Reports 1972, 17 und 35.

29 ICJ Reports 1973, 3 und 49.

30 Nach isländischer Ansicht sei der IGH deswegen nicht das geeignete Forum, um diesen Streitfall zu erledigen, weil er in dieser Sache mangels anerkannter völkerrechtlicher Regeln über das Küstenmeer und die Fischereigrenzen und wegen der verschiedenen in multilateralen Verträgen ausgedrückten Ansichten zu dieser Frage eher als »court of arbitration« denn als »International Court of Justice« agieren würde. Außerdem würde der IGH sein Urteil erst nach Abschluß der Seerechtskonferenz erlassen. Nach den Worten des isländischen Premierministers Olafur Jóhannesson handle es sich primär mehr um eine politische als eine rechtliche Angelegenheit; vor allem betreffe sie das Existenzrecht Islands, und die isländische Nation könne nicht anderen, weder einem internationalen Organ noch anderen Staaten, das Recht einräumen, über sein Existenzrecht zu entscheiden; in: Iceland and the Law of the Sea, Hrsg. The Government of Iceland, Reykjavik 1972, S. 33 f.

31 *P. M. Martin*, L'affaire de la compétence en matière de pêcheries (les arrêts de la C.I.J. du 2 février 1973), Revue générale de droit international public (RGDIP), 78 (1974), 435 ff.

32 *Perrin*, Les mésures conservatoires dans les affaires relatives à la compétence en matière de pêcheries, *ibid.* 77 (1973), 16 ff.

33 *Rojahn*, Die Fischereigrenze Islands, a.a.O. (Anm. 19); dazu noch: *Rüster*, Überlegungen, a.a.O. (Anm. 19); *Katz*, Issues Arising in the Icelandic Fisheries Case, International and Comparative Law Quarterly, 22 (1973), 95.

34 ICJ Reports 1974, 3.

35 *Ibid.*, 6 f.; später änderte das UK sein Klagebegehren vor allem in der Systematisierung, siehe *ibid.*, 7.

der Basislinie erstreckt; sein Anspruch sei deshalb rechtsungültig;

(b) Fragen der Erhaltung der Fischbestände in den Gewässern um Island könnten nach Völkerrecht nicht dadurch geregelt werden, daß Island seine ausschließliche Fischereijurisdiktion bis zu 50 sm von der Basislinie ausdehne, sondern seien Angelegenheiten, die durch Vereinbarungen zwischen den beiden Staaten, Island und dem UK, einer Regelung unterworfen werden könnten, entweder gemeinsam mit anderen interessierten Staaten oder ohne diese, in der Form von Abkommen, die entsprechend der Nord-Ost Atlantischen Fischereikonvention vom 24. Jänner 1959 getroffen werden, in Form von Kooperationsabkommen gemäß der Resolution über die besonderen Situationen hinsichtlich der Küstenfischerei vom 26. April 1958 oder andernfalls in der Art von Abkommen, die die weiterbestehenden Rechte und die Interessen beider Staaten an der Fischerei in den betreffenden Gewässern verankern.

Demgegenüber befand der IGH mit zehn zu vier Stimmen[36]:

(1) Die von der isländischen Regierung am 14. Juli 1972 promulgierte Regelung über die Fischereigrenzen Islands, die eine einseitige Ausdehnung der ausschließlichen Fischereirechte Islands bis zu 50 sm von der Basislinie bewirken, dürfe der Regierung des UK nicht entgegengehalten werden;

(2) folglich sei die isländische Regierung nicht berechtigt, Fischereiboote des UK einseitig von Gebieten zwischen der Fischereigrenze, die im Notenwechsel vom 11. März 1961 vereinbart worden war, und der in der isländischen Regelung vom 14. Juli 1972 vorgesehenen Grenze auszuschließen oder die Tätigkeit dieser Boote in diesen Gebieten einseitig mit Beschränkungen zu belasten;

(3) die isländische Regierung und die Regierung des UK seien einander gegenseitig verpflichtet, Verhandlungen nach Treue und Glauben aufzunehmen, um ihre Differenzen über ihre entsprechenden Fischereirechte in den Gebieten, die im Subparagraph 2 näher bezeichnet sind, in billiger Weise beizulegen;

(4) die Parteien müßten in diesen Verhandlungen *inter alia* berücksichtigen:

(a) daß bei der Verteilung der Fischressourcen in den in Subparagraph 2 näher bezeichneten Gebieten Island zu einem präferentiellen

36 *Ibid.*, 34 f.

Anteil in jenem Ausmaß berechtigt sei, als sich seine Bevölkerung in einer speziellen Abhängigkeit von der Fischerei in den Gewässern um seine Küste für ihren Lebensunterhalt und ihre wirtschaftliche Entwicklung befinde;

(b) daß das UK aufgrund seiner Fischerei in dem in Subparagraph 2 näher bezeichneten Gebiet Rechte an den Fischressourcen in diesen Gebieten begründet habe, von denen Teile seiner Bevölkerung hinsichtlich ihres Lebensunterhalts und wirtschaftlichen Wohls abhängen;

(c) die Verpflichtung, die Interessen anderer Staaten an der Erhaltung und billigen Nutzung dieser Ressourcen zu berücksichtigen;

(d) daß die oben erwähnten Rechte Islands und des UK in dem Ausmaß verwirklicht werden sollten, als es mit der Erhaltung und Entwicklung der Fischressourcen in den in Subparagraph 2 näher bezeichneten Gebieten und mit den Interessen anderer Staaten an deren Erhaltung und billiger Ausbeutung vereinbar sei;

(e) ihre Verpflichtung, diese Ressourcen andauernd zu überprüfen und gemeinsam im Lichte wissenschaftlicher und anderer verfügbarer Informationen solche Maßnahmen zu untersuchen, die für die Erhaltung, Entwicklung und billige Nutzung dieser Ressourcen erforderlich seien, indem die von der Nord-Ost Atlantischen Fischereikonvention geschaffene Institution oder andere Mittel dazu benützt werden, die international vereinbart werden.

Zu diesem Urteil ergingen Erklärungen der Richter *Ignacio-Pinto*[37] und *Nagendra Singh*[38]; die Richter *Forster, Bengzon, Jiménez de Aréchaga, Nagendra Singh* und *Ruda* fügten eine *joint separate opinion*[39], *Dillard*[40], *de Castro*[41] und *Sir Humphrey Waldock*[42] jeweils *separate opinions* hinzu; die Richter *Gros*[43], *Petrén*[44] und *Onyeama*[45] erklärten sich in ihren *dissenting opinions* mit dem Urteil nicht einverstanden.

In der Begründung seines Urteils nimmt der IGH eine Norm des Völkergewohnheitsrechts als gegeben an, die einen Küstenstaat berech-

37 *Ibid.*, 35 ff.
38 *Ibid.*, 38 ff.
39 *Ibid.*, 45 ff.
40 *Ibid.*, 53 ff.
41 *Ibid.*, 72 ff.
42 *Ibid.*, 105 ff.
43 *Ibid.*, 126 ff.
44 *Ibid.*, 150 ff.
45 *Ibid.*, 164 ff.

tige, unabhängig von seinem Küstenmeer eine ausschließliche Fischereizone bis zu 12 sm von der Basislinie aus zu beanspruchen[46]. Seit den beiden Seerechtskonferenzen von Genf 1958 und 1960 habe sich aber auch eine zweite Norm gewohnheitsrechtlich herausgebildet – die der Fischereivorzugsrechte zugunsten jener Küstenstaaten, die von der Küstenfischerei in den angrenzenden Gewässern in besonderem Maße wirtschaftlich abhängen.[47] Diese Vorzugsrechte hätten im Anschluß an die beiden Genfer Seerechtskonferenzen in verschiedenen bi- und multilateralen Abkommen weitgehende Anerkennung gefunden[48]; diese Ansicht stützt der IGH jedoch nur auf Abkommen mit einem Anwendungsbereich im nördlichen Atlantik wie das Abkommen über die Fischerei in den Gewässern um die Faröer[49] und das Abkommen zur Regelung der Fischerei des Nordost-arktischen Kabeljaus[50]. Da nun die Klägerstaaten eine solche spezielle Situation für Island als gegeben erachteten[51], seien sie *estopped*[52], Einwände gegen die Geltendmachung dieser Vorzugsrechte durch Island vorzubringen. Doch müßten diese Rechte die traditionellen Fischereirechte in diesem Gebiet berücksichtigen, die die Klägerstaaten bereits erworben haben, da sie bereits seit Jahrhunderten, in den letzten 50 Jahren mit annähernd gleichbleibenden Erträgen, in diesen Gewässern Fischfang betrieben[53]. Island habe seinerseits diese Fischereirechte der Klägerstaaten anerkannt, sowohl in der Schlußbestimmung des Notenwechsels von 1961[54] als auch in den weiteren Verhandlungen mit diesen Staaten und in einer Erklärung des isländischen Außenministers vom 5. No-

46 *Ibid.*, 23, para. 52.

47 *Ibid.*

48 *Ibid.*, 26, para. 58.

49 Text in: UN Doc. ST/LEG/SER. B/18 (Preliminary issue), S. 146. Dieses Abkommen wurde am 18. 12. 1973 abgeschlossen und trat am 1. 1. 1974 für Belgien, Dänemark, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Norwegen, Polen und das UK in Kraft.

50 Dieses Abkommen wurde am 15. 3. 1974 zwischen dem UK, Norwegen und der UdSSR abgeschlossen; ICJ Reports 1974, 26, para. 58. Der Verweis bloß auf diese beiden Abkommen wirft die Frage auf, ob es sich bei diesen Vorzugsrechten nicht um ein regional begrenztes Völkergewohnheitsrecht handelt.

51 Der IGH ist der Ansicht, daß der Kläger im Notenwechsel von 1961 diese außerordentliche Abhängigkeit anerkannt habe; *ibid.*, 26 f., para. 59.

52 Zur Bedeutung des Estoppels bei der Erzeugung von Völkergewohnheitsrecht siehe: *H. Günther*, Zur Entstehung von Völkergewohnheitsrecht (1970), S. 155 ff.

53 ICJ Reports 1974, 28 ff.

54 Dies liest der IGH aus Punkt 4 Abs. 2 dieses Notenwechsels insofern heraus, als diese Bestimmung Island verpflichte, das UK im voraus von seiner Absicht zu informieren, die Fischereigrenze auszudehnen; *ibid.*, 28, para. 65.

vember 1971[55], so daß auch Island solche Ansprüche gegen sich gelten lassen müßte.

4. Die Problemabgrenzung

Die Gegenüberstellung vom Urteil und dem Konferenzverlauf und die daraus gezogenen Schlußfolgerungen lassen sich unter das Generalthema »Freiheit der Hochseefischerei und ihre Gefährdungen« insofern subsumieren, als in beiden Verfahren Aussagen darüber zu treffen sind, wer zur Fischerei in jenen Meeresbereichen berechtigt ist[56] und berechtigt sein soll[57], die nach bisher gültigen Ansichten zur Hohen See zählen, wo die Fischerei eine der Freiheiten der Hohen See darstellt. Eine darauf ausgerichtete Untersuchung setzt zwei Definitionen voraus: einerseits die Abgrenzung der Hohen See von den küstenstaatlichen Kompetenzbereichen, andererseits die nähere Definition des Begriffs der Freiheit der Hochseefischerei.

(a) Die Abgrenzung der Hohen See vom küstenstaatlichen Kompetenzbereich läßt sich rein statisch angeben, etwa durch eine geographische Linie, die sich in bestimmtem, in Seemeilen gemessenen Abstand von der Basislinie befindet[58] oder durch Längen- und Breitegrade[59] determiniert ist. Andererseits kann sie auch in dynamischer Weise dargelegt werden, indem sie mit der Grenze zwischen der Hohen See und jenem Meeresbereich identifiziert wird, in dem der Küstenstaat die ausschließliche Jurisdiktion über die — für diese Untersuchung relevante — Fischerei ausübt[60]. Diese Methode erweist sich insofern als praktikabel, als sie das Problem umgeht zu bestimmen, bis zu welchem Ab-

55 *Ibid.*, 28 f., para. 65; das Urteil zitiert in diesem Zusammenhang eine Erklärung des isländischen Premierministers vom 9.11.1971: »... the British have some interests to protect in this connection. For a long time they have been fishing in Icelandic waters. . . The well-being of specific fishing towns may nevertheless to some extent be connected with the fisheries in Icelandic waters...«; *ibid.*

56 Gemäß den Urteilen des IGH.

57 Gemäß den auf der Konferenz erhobenen Ansprüchen hinsichtlich der zukünftigen Regelung.

58 So z. B. Art. I des brasilianischen Gesetzes No. 1098 vom 25. 3. 1970, Text in: UN Doc. ST/LEG/SER. B/16, S. 4.

59 Diese Methode wird insbesondere bei der Regelung besonderer Situationen verwendet, so z. B. im norwegischen königlichen Dekret über die Begrenzung des Küstenmeeres im Bereich von Svalbard vom 25. 9. 1970, Text *ibid.*, S. 21.

60 Diese Vorgangsweise entspricht Art. 1 des Genfer Übereinkommens über die Hohe See.

stand von der Basislinie ein Küstenstaat seine Jurisdiktion auszudehnen und andere Staaten von der Fischerei auszuschließen berechtigt ist.

b) Die Freiheit der Hochseefischerei zu definieren, ist derzeit bereits ein schwieriges Unterfangen, da sie auch ungeachtet der extensiven Forderungen einer Reihe von Küstenstaaten in Frage gestellt wird[61]. Der klareren Problemdarstellung halber sei deshalb noch auf die Vorstellung von der Unerschöpflichkeit der Ressourcen zurückgegriffen und die Freiheit der Hochseefischerei als das Recht jedes Staates verstanden, an der dieser Freiheit unterliegenden Nutzung teilzunehmen, m.a.W. als das Zugriffsrecht (*access*) jedes Staates auf diese Ressourcen, ohne jedoch andere Staaten von dieser Nutzung auszuschließen[62]. Daraus folgt auch, daß die zu dieser Rechtsausübung Berechtigten nicht definiert und dementsprechend voneinander nicht differenziert werden können und ihr Fischereirecht nicht von anderen Kriterien als dem, Staat zu sein[63], abhängig gemacht werden kann.

Die Gefährdung eines derartigen Prinzips setzt eine Veränderung voraus und schließt gleichzeitig eine subjektive Wertung ein, die das Interesse an der Erhaltung des gefährdeten Gutes, etwa der bestehenden normativen Regelung, höher bewertet als das Interesse an der Er-

61 *A. W. Koers,* The Freedom of Fishing in Decline: The Case of the North-East Atlantic, in: R. Churchill / K. R. Simmonds / J. Welch (ed.), New Directions in the Law of the Sea (1973), S. 19 ff.

62 Vgl. stellvertretend für viele die Definition der Meeresfreiheit von *Liszt:* »Der völkerrechtliche Grundsatz der Meeresfreiheit schließt jede staatliche Herrschaft über die offene See aus. Jeder ursprüngliche oder abgeleitete Erwerb der Gebietshoheit über Teile des offenen Meeres ist völkerrechtlich unmöglich. Das Meer ist nicht res nullius, sondern res communis omnium. Jeder Staat hat das Recht, Handelsschiffe und Kriegsschiffe im Frieden wie im Krieg unter seiner Flagge und unter der ausschließlichen Herrschaft seiner Gesetze die hohe See befahren zu lassen und den unerschöpflichen Reichtum, den die Tiefen des Meeres bieten, durch seine Fischerei für sich zu verwerten.« *F. v. Liszt,* Das Völkerrecht systematisch dargestellt (1902), S. 196; weiters für die jüngere Literatur: *L. J. Bouchez,* The Freedom of the High Seas: A Reappraisel, in: The Future of the Law of the Sea, ed. by L. J. Bouchez / L. Kaijen (1973), S. 29 f., 43 ff.

63 Die Frage, ob internationale Organisationen die Freiheit der Meere für sich beanspruchen können, stellte sich im Meeresbodenkomitee im Zusammenhang mit Art. XXV (»Operation of vessels and emplacement of installations by the Authority«) der vom Subkomitee I verfaßten Artikelentwürfe über das Regime des Meeresbodens und die internationale Autorität, da diese Bestimmung der Autorität die Kompetenz einräumen solle, Schiffe zu betreiben und künstliche Einrichtungen auf der Hohen See und am Meeresboden zu errichten; siehe Report of the Committee on the Peaceful Uses of the Sea-Bed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction, UN Doc. GAOR, 28th session, Supplement No. 21 (A/9021), Bd. II, S. 71. Eine Delegation will der Autorität sogar die Kompetenz zugestehen, Riffe, Felsen und Sandbänke zu wissenschaftlichen Zwecken oder generell zum allgemeinen Nutzen zu verwalten; siehe *ibid.*, S. 71 Anm. 4.

reichung des durch die Gefährdung angestrebten Zweckes, etwa der Konstituierung einer neuen Norm. Um subjektive Wertungen nicht allzu stark in die Darstellung einfließen zu lassen, sei der weitere Gebrauch von »Gefährdung« im Sinne von Einschränkung verstanden. Streng dogmatisch könnte vom Urteil des IGH auch deshalb keine Gefährdung abgeleitet werden, da ein Urteil nur bestehendes Recht erkennen, nicht jedoch Veränderungen des Rechts bewirken kann. Abgesehen von einem unleugbaren rechtserzeugenden Prozeß in der Praxis des IGH kann ein Urteil auch insofern nach Gefährdungen der Freiheit der Hochseefischerei untersucht werden, als der IGH etwa erst in jüngster Zeit entstandene, diese Freiheit einschränkende Rechtsnormen artikuliert, deren konkrete Gestalt und Anwendung oder sogar Existenz umstritten war[64].

5. Die bilaterale und multilaterale Konfliktsituation

Wenngleich der IGH das Vorzugsrecht aus dem positiven Völkerrecht heraus begründet, aktualisiert es sich seiner Ansicht nach im Prozeß von Erhebung von Ansprüchen und deren Tolerierung, die sich in der stillschweigenden oder ausdrücklichen Anerkennung manifestiert. Die Kürze des Urteils, insbesondere der Aussagen zu diesem Fragenkomplex, erschwert es zwar, die vom IGH angewandte Vorgangsweise in der Erkenntnis und Erfassung der betreffenden Rechtsnormen eindeutig zu definieren und von den nicht angewandten Methoden abzugrenzen; allerdings ist zu erkennen, daß sich der IGH allein auf die jeweils bilateralen Interaktivitäten stützt und aus ihnen, vor allem aus den gegeneinander gerichteten Erklärungen der betroffenen Staaten, eine spezifische, für diese Staaten geltende Rechtssituation ableitet. Dadurch läßt er aber außer acht, wieweit allgemeines Völkergewohnheitsrecht diese Staaten zu bestimmten Verhaltensweisen auch in ihren bilateralen Beziehungen verpflichtet. Es folgt daraus der Anschein, als sehe der IGH ein Netz von *mutual claims and tolerances*[65] gegeben, aus dem sich die jeweiligen Rechte ableiten; konsequenter-

64 Siehe die Ansicht von *Verdross* über die »durch die völkerrechtliche Judikatur außer Streit gestellten Normen des Völkergewohnheitsrechts«; *A. Verdross*, Entstehungsweisen und Geltungsgrund des universellen völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts, ZaöRV 29 (1969), 647 f.

65 Vgl. *M. S. McDougal / W. T. Burke*, The Public Order of the Oceans (1962), S. 40 f.

weise bezeichnet er das völkerrechtliche Seerecht schlechthin als ein »product of mutual accommodation, reasonableness[66] and co-operation«. Das Element der *mutual accommodation* läßt sich nun in dem Sinne weiter aufschlüsseln, als aus ihm ein Hinweis auf eine völkerrechtliche Normerzeugung durch den Prozeß von *claim and tolerances* oder *claim and counterclaims* extrapoliert wird. Diese Vorgangsweise des IGH hat aber nicht nur methodische Aussagekraft, sondern deutet auch bereits an, daß der IGH in diesem Fall ausschließlich das bilaterale Interaktionsfeld zwischen dem Beklagten und den einzelnen Klägerstaaten als Grundlage für seine Rechtsfindung heranzieht, seine Aussage somit aus der bilateralen Konfliktsituation heraus trifft[67].

Von dieser bilateralen sei jene Konfliktsituation unterschieden, die sich dadurch ergibt, daß die Inanspruchnahme bestimmter Vorrechte in der Fischerei auf der Hohen See mit der Norm von der Freiheit der Hochseefischerei notwendig in Konflikt gerät. Da mangels einer Differenzierung der Berechtigten diese Norm alle Staaten zur Erhebung von Protesten gegen zuwiderlaufende Ansprüche legimitiert, ergibt sich ein multilateraler Charakter der daraus entstehenden Konfliktsituation. Obgleich die Norm der Freiheit der Hochseefischerei bereits insoweit Einschränkungen erfuhr, als z. B. das *abstention principle* vertraglich realisiert wurde[68], so bilden diese Einschränkungen im universel-

66 Sowohl das Element *mutual accommodation* als auch *reasonableness* dienen *McDougal* und *Burke* als wesentliche Faktoren zur Erklärung des völkerrechtlichen Seerechts; nachdem diese Autoren anläßlich der Diskussion der Meeresfreiheit den Berichterstatter der ILC, *François*, aus dem Jahre 1956 zu dieser Frage zitiert haben, stellen sie fest: »This appears to project recognition that any use of the sea is permissible, subject only to limitations based upon the necessities of accommodation with other uses.« *Ibid.*, S. 759; hinsichtlich der regulativen Bedeutung des Faktors *reasonableness* siehe *ibid.*, S. 759 ff. Vgl. dazu die Kritik *Rojahns* an dieser Methode und diesen Faktoren: *O. Rojahn*, Die Ansprüche der lateinamerikanischen Staaten auf Fischereivorrechte jenseits der Zwölfmeilengrenze (1972), S. 182 ff.

67 Vgl. dazu *O. Rojahn*, Zur zukünftigen Rechtsordnung des Festlandsockels und der Fischerei auf dem Hohen Meer, Jahrbuch für internationales Recht, 15 (1971), 399 ff. Dieser Autor unterscheidet zwei Erscheinungsformen, in denen heute die Verteilungsprobleme bei der Fischerei auf dem Hohen Meer auftreten: a) zwischen Küstenfischerei und Fernfischereiflotten im küstennahen Meer und b) im Verhältnis aller in einer Meeresregion fischenden Staaten zueinander; *ibid.*, 406.

68 Zum Abstention-Principle siehe: *G. Weissberg*, Recent Developments in the Law of the Sea and the Japanese-Korean Fishery Dispute (1966), S. 58 ff. (vor allem hinsichtlich des Vertrages über die Fischerei im Nordpazifik vom 9. 5. 1952 zwischen Japan, Kanada und den USA); *S. Oda*, International Law of the Resources of the Sea, RdC 127 (1969 II), 415 ff., *Rojahn*, Zur zukünftigen Rechtsordnung, a.a.O. (Anm. 67), 410 f., *L. F. E. Goldie*, The Oceans' Resources and International Law — Possible Developments

len Rahmen derzeit noch die Ausnahme, so daß die Freiheit der Hochseefischerei noch immer als existent behauptet werden kann[69].

6. *Das traditionelle Fischereirecht*

Das Urteil konzentriert sich in seiner Aussage vor allem auf zwei Rechte: das traditionelle Fischereirecht und die Vorzugsrechte der Küstenstaaten in besonderen Situationen.

Das Rechtsinstitut der traditionellen Fischerei kommt jeweils dann zur Geltung, wenn ein Küstenstaat seine Fischereijurisdiktion auf Meeresbereiche ausdehnt, in denen andere Staaten in Anwendung der Freiheit der Hochseefischerei über einen bestimmten Zeitraum hinweg ununterbrochen gefischt haben[70]. In diesem Fall erwirbt dieser Staat einen Rechtsschutz gegen die Ausschlußansprüche des Küstenstaates, so daß dieses Rechtsinstitut als Ausfluß der Freiheit der Hochseefischerei, seine Negation und Verweigerung dagegen als Einschränkung dieses Prinzips betrachtet werden können. Die bisherige Lehre stellt keine weiteren Anforderungen an die Geltendmachung dieses Rechts auf als die, durch einen gewissen Zeitraum hindurch in einem lokal definierten Meeresbereich gefischt zu haben.

Ob und in welchem Maße die Staatengemeinschaft dieses Recht auch noch in Zukunft beibehalten will, läßt sich schon an den im Meeresbodenkomitee[71] eingebrachten Vorschlägen ermessen:

In den darin formulierten Vorstellungen der Staaten über die zukünftige Gestaltung des Seerechts treten zwei Tendenzen hervor, die sich bereits nach ihrer Autorenschaft als solche der Entwicklungsländer

in Regional Fisheries Management, The Columbia Journal of Transnational Law, 8 (1969), 28 ff. Die Autoren zitieren das Abkommen über die Fischerei im Nordpazifik als das einzige, in dem dieses Prinzip bisher verankert wurde; z. B. *Rojahn*, a.a.O.

69 Vgl. *Koers*, a.a.O. (Anm. 61), S. 21.

70 *D. W. Windley*, International Practice Regarding Traditional Fishing Privileges of Foreign Fishermen in Zones of Extended Maritime Jurisdiction, AJIL 63 (1969), 490; vgl. *Goldie*, der nicht von den traditionellen Fischereirechten spricht, sondern verschiedene Arten der *acquired rights* anerkennt, a.a.O. (Anm. 68), 25 ff.; siehe weiter: *A. Straburzýnski*, Exclusive Fishery Zones: International and Polish Practices, Polish Yearbook of International Law, 3 (1970), 265 f. Dieser Autor erblickt im traditionellen Fischereirecht allerdings bloß einen Anspruch auf ein *phasing out*-Verfahren.

71 Als »Meeresbodenkomitee« wird hier und weiterhin das »Committee of the Peaceful Uses of the Sea-Bed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction« bezeichnet, dem die Konferenzvorbereitung oblag und das durch UN Res. 2467 A (XXIII) vom 21. 12. 1968 geschaffen wurde.

und solche der Industriestaaten unterscheiden lassen[72]. Obwohl sich einerseits einige Industriestaaten wie vor allem Kanada und Norwegen dem Kreis der Entwicklungsländer insofern zugesellten, als sie bestimmte Forderungen initiierten, die die Entwicklungsländer übernahmen, oder von diesen erhobene Forderungen sich zu eigen machten[73], währenddessen einige Entwicklungsländer, wie die Binnenstaaten, eigenständige Ansichten entwickelten[74], erweist es sich dennoch mit dem Hinweis auf die dort verwendete Argumentation als gerechtfertigt, eine solche Polarisierung zu behaupten[75].

Ihrem Inhalt nach können diese beiden Tendenzen dadurch unterschieden werden, daß die von den Entwicklungsländern vertretene Richtung die traditionellen Fischereirechte, falls überhaupt, nur rudimentär und mit anderen Akzenten anerkennt, während die Industriestaaten für eine Bewahrung dieser Rechte in ihrer bisher gewohnten Form eintreten.

Diese ablehnende Haltung der Entwicklungsländer kommt am deutlichsten in den Vorschlägen der lateinamerikanischen Staaten zum Ausdruck, die ein solches Recht überhaupt nicht vorsehen[76], während

72 Diese Unterscheidung zeigt sich vor allem in der Autorenschaft der einzelnen Vorschläge.

73 Die Haltung Kanadas zum Beispiel war ursprünglich von der Betonung des *functional approach* geprägt – siehe dazu: Working Paper on Management of Living Resources of the Sea, submitted by Canada (UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 8), worin noch keine exklusive Wirtschaftszone gefordert wurde; das auf der Konferenz eingebrachte Dokument über das Küstenmeer, die Archipele, die Wirtschaftszone und den Kontinentalsockel, das von Kanada, Neuseeland und Norwegen zusammen mit den Entwicklungsländern Chile, Indien, Indonesien, Mauritius, Mexiko sowie von Irland gesponsert wurde, enthält jedoch in seinem Art. 10 die Forderung nach der ausschließlichen Wirtschaftszone; UN Doc. A/CONF. 62/L. 4. Zur Haltung Kanadas siehe auch: *R. Zacklin*, The Changing Law of the Sea – Western Hemisphere Perspectives (1974), S. 9 ff.

74 Siehe dazu: *V. Ibler*, The Land- and Shelf-locked States and the Development of the Law of the Sea, Annales d'études internationales, 3 (1972), 55 ff.

75 Vgl. *R. Lakshmanan*, International Regulation of Fisheries, Indian Journal of International Law, 13 (1973), 367 ff. Diese Autorin unterscheidet zwei Kategorien von Staaten: »(1) Developing coastal States and (2) States which have deep sea fishing fleets.« Ihrer Ansicht nach seien die Staaten der zweiten Kategorie dagegen, den Küstenstaaten das Recht zu gewähren, eine ausschließliche Fischereizone außerhalb der 12-sm-Grenze zu errichten, während die Entwicklungsstaaten als Küstenstaaten generell für dieses Konzept der Fischereizonen seien; *ibid.*, 382.

76 Z. B. Draft articles for inclusion in a Convention on the Law of the Sea: working paper submitted by the delegations of Ecuador, Panama and Peru, UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 27 and Corr. 1 & 2; weiters auch in dem von denselben Staaten ausgearbeiteten Dokument: Draft articles on fisheries in national and international zones in ocean space, UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 54; siehe weiters dazu die Konferenzdokumente A/CONF.

die Entwürfe afrikanischer Staaten eine Entwicklung nahmen, die von einer zumindest regionalen Anerkennung dieser Rechte bis zu deren Ablehnung führte:

Das regionale Seminar der afrikanischen Staaten über das Seerecht, das vom 20. – 30. Juni 1972 in Yaoundé abgehalten wurde, erließ die Empfehlung, wonach die afrikanischen Staaten gegenseitig ihre historischen Rechte anerkennen sollten:

> »(1) That the ›historic rights‹ acquired by certain neighbouring African States in a part of the Sea which may fall within the exclusive jurisdiction of another State would be recognized and safeguarded.«[77]

Wie immer der Begriff »historische Rechte« interpretiert wird, lassen sich doch auch die traditionellen Fischereirechte darunter verstehen. So gesehen, schränkt diese Empfehlung den Kreis der aus diesem Titel heraus Anspruchsberechtigten auf (a) die afrikanischen Staaten und (b) die benachbarten Staaten ein; ausgeschlossen von diesem Kreis sind also jene Staaten, die diese Bedingungen nicht erfüllen.

Wenn sich die Beschränkung auf die afrikanischen Staaten in dieser Empfehlung noch damit erklären läßt, daß sie einem afrikanischen regionalen Seminar entstammt, das seine Empfehlung nur an die dieser Region angehörigen Staaten richtete, wird die hinter diesem Vorschlag stehende Intention in Art. IX des von Kenia eingebrachten Entwurfes deutlicher:

> »Neighbouring developing States shall mutually recognize their existing historic rights.«[78]

62/C. 2/L. 10 (von Ecuador eingebracht) und A/CONF. 62/C. 2/L. 17 (von Nicaragua eingebracht). Vgl. prinzipiell dazu, daß die Tendenz zur Ausdehnung des Küstenmeeres von den lateinamerikanischen Staaten ausgegangen war; *Rojahn*, a.a.O. (Anm. 66). Die in Durchführung dieser Ausdehnungen erlassenen lateinamerikanischen innerstaatlichen Gesetze entsprechen insofern dieser generellen Haltung, als sie — zumindest teilweise — die Fischerei ausdrücklich nur den eigenen Staatsangehörigen einräumen; für die jüngere Zeit seien als Beispiele dafür das brasilianische Dekret No. 68.459 vom 1. 4. 1971 über Fischereizonen hinsichtlich des Bereichs bis zu 100 sm (Text in: UN Doc. ST/LEG/SER. B/16, S. 271 f.), die argentinische Regelung No. 17.500 vom 25. 10. 1967 betreffend die Förderung der Fischerei, geändert durch die Regelung No. 20.136 vom 5. 2. 1973 (Text in: UN Doc. ST/LEG/SER. B/18, preliminary issue, S. 87 f.) und der mexikanische Bundesakt vom 10. 5. 1972 über die Fischereientwicklung (Text *ibid.*, S. 102 ff.) genannt.

77 Das Ergebnis dieses Seminars wurde im Meeresbodenkomitee als eigenes Dokument eingebracht: UN Doc. A/AC. 138/79 vom 21.7.1972.

78 UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 10 vom 7. 8. 1972.

Abgesehen vom Erfordernis der Nachbarschaft[79], sind in diesem Text vor allem jene Staaten von der Geltendmachung solcher Ansprüche ausgeschlossen, die nicht der Gruppe der Entwicklungsländer angehören.

Die afrikanischen Vorschläge entwickelten sich in der Weite weiter, daß sie die Idee der traditionellen Rechte überhaupt fallenließen und den Kreis der durch die Konvention zur Fischerei in den entsprechenden Kompetenzbereichen anderer Staaten Berechtigten überhaupt nur auf die Binnen- und anderen geographisch benachteiligten Staaten einengten, wie sich anhand der OAU-Erklärung von 1973[80] zeigt. Anläßlich der Erläuterung dieses Dokuments im Meeresbodenkomitee sprach auch der Vertreter Liberiens klar aus, daß:

> »the doctrine of acquired rights, as certain countries currently wished to apply it, would act as a brake on any possible progress.«[81]

Der gemeinsam von Algerien, Kamerun, Äthiopien, Ghana, Kenia, Liberien, Madagaskar, Mauritius, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tunesien, Tansania und Zaïre eingebrachte Entwurf läßt dementsprechend nur das Kriterium der Nachbarschaft gelten, ohne eine historische Begründung der Fischereirechte zu verlangen[82].

Die von dem ersten Entwurf Kenias eingenommene Position findet sich aber wieder im gemeinsamen Vorschlag Kanadas, Kenias, Indiens

79 Die Einschränkung auf benachbarte Staaten ist in einem weiteren Kontext zu sehen, da vor allem die afrikanischen Entwürfe die Nachbarstaaten nicht nur in diesem Rahmen begünstigen, sondern über die traditionellen Fischereirechte hinausgehend den benachbarten Binnenstaaten und geographisch benachteiligten Staaten diese Vorrechte einräumen, so daß sich daraus Ansätze zu einer räumlich begrenzten (d. h. nur auf die Nachbarschaft bezogenen) Integration ergeben. Wieweit diese Ansätze zu einer Regionalisierung in Form etwa einer regionalen Wirtschaftszone führen werden, läßt sich im gegebenen Zeitpunkt noch nicht ermessen (vgl. dazu den Entwurf Ugandas und Zambias, UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 41 vom 16. 7. 1973, der in Art. 4 die Errichtung von regionalen oder subregionalen Wirtschaftszonen vorsieht). Der auf der Konferenz präsentierte Vorschlag Boliviens und Paraguays (UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 65 vom 16. 8. 1974) konzediert den Küsten- und benachbarten Binnenstaaten das Recht, »to establish jointly *regional economic zones* between the 12-miles territorial sea and up to a maximum distance of 200 nautical miles«, in denen eine »regional sovereignty« über die Naturschätze bestehe, dem Küstenstaat jedoch die »jurisdictional power« über die Anschlußzone eingeräumt werden solle (Art. 1 und 5). Vgl. dazu die Erklärung Boliviens vom 5. 8. 1974 (UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/SR. 25).

80 UN Doc. A/AC. 138/89 vom 2. 7. 1973.

81 UN Doc. A/AC. 138/SC. II/SR. 68, S. 13.

82 UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 40 vom 16. 7. 1973; Art. X.

und Sri Lankas, der den Küstenstaat berechtigt, anderen Staaten Fischereirechte in ihren Zonen einzuräumen, und gleichzeitig - wie in Kenias erstem Konzept - verpflichtet, benachbarten Entwicklungsländern auf der Basis von

> »long and mutually recognized usage and economic dependence on exploitation of the resources of that area. . .«[83]

die Ausübung der Fischerei zu gestatten. Der Vertreter Kenias erklärte dazu, daß die Konzepte der ausschließlichen Wirtschafts- und Fischereizonen als ein Verteidigungsmechanismus gegen jene Staaten entwikkelt wurden, die die Freiheit der Hohen See dazu mißbraucht hätten, um die Naturschätze von anderen Staaten zu plündern und ihnen ihren gerechten und billigen Anteil an den Naturschätzen innerhalb der an ihr Territorium angrenzenden Gewässer zu verweigern. Es sei aber nicht die Absicht der Sponsoren gewesen, das Meer aufzuteilen, weshalb sie eine vernünftige Haltung gegenüber den Angehörigen von Entwicklungsländern und Binnenstaaten in den Art. 5 und 6 des Entwurfs eingenommen hätten[84]. Bei diesem Entwurf ist im Hinblick auf die später darzulegende Ansicht des IGH jedenfalls von Bedeutung, daß zum Erfordernis der unbestrittenen Fischerei in einem bestimmten Zeitraum auch die Notwendigkeit der wirtschaftlichen Abhängigkeit tritt - ein Indiz dafür, daß das Seerecht *in futuro* zu einem Instrument für den wirtschaftlichen Ausgleich umfunktioniert werden soll[85].

Kenias Konzept wird auch von Art. 3 des Entwurfs von Zaire reflektiert, wonach benachbarte Entwicklungsländer der gleichen Region die traditionellen Fischereirechte, die ihnen zustehen und vor der Errichtung der ausschließlichen Wirtschaftszone gemäß dieser Konvention erworben wurden, im selben Maße wie vor dem Inkrafttreten dieser Konvention und unbeschadet der Regelungen des Küstenstaates hinsichtlich der Erhaltung, Nutzung und Verwaltung der Ressourcen anzuerkennen hätten[86].

83 UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 38 vom 16. 7. 1973; Art. 5.

84 UN Doc. A/AC. 138/SC. II/SR. 66, S. 11.

85 Vgl. damit die jugoslawische Erklärung, wonach das Recht auf Entwicklung unter den fundamentalen Prinzipien des Seerechts figurieren sollte; UN Doc. A/AC. 138/SR. 49, zitiert nach: *D. Momtaz*, Vers un nouveau régime juridique des pêcheries adjacentes, RGDIP 78 (1974), 234.

86 UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 60 vom 17. 8. 1973; Art. 3.

Gemäß dem Bericht des Vorsitzenden der informellen Arbeitsgruppe sei in den Diskussionen in diesem Organ aber auch die entgegengesetzte Tendenz verteidigt worden, wonach die Interessen von dritten Staaten in den nationalen Ressource-Zonen berücksichtigt werden müßten, und sei gleichzeitig Kritik am Konzept der ausschließlichen Wirtschaftszone jenseits des Küstenmeeres erhoben worden, da einige Staaten dieses Konzept nur insoweit akzeptieren könnten, als es die Interessen anderer Staaten berücksichtige[87].

Der von Malta eingebrachte Entwurf nimmt noch eine Zwischenposition ein, da er in seinem Art. 88 (3) vorsieht:

> »Nothing in the foregoing paragraphs shall affect traditional subsistence fishing or the catching of fish for immediate human consumption by foreign fishermen in the national ocean space: such activities shall be defined and regulated in special conventions negotiated between the States in the region.«[88]

Dabei tritt zwar zur Vorraussetzung der traditionellen Fischerei noch ein weiteres Element hinzu – das der engen Zweckbestimmung, da diese Fischereirechte der *subsistence* oder der *immediate human consumption* dienen müßten, doch privilegiert diese Bestimmung nicht bloß die Entwicklungsländer.

Eine Verankerung der traditionellen Fischereirechte mit ähnlichen Einschränkungen findet sich auch im ersten von Australien und Neuseeland eingebrachten Arbeitspapier:

> »VI. Measures adopted by the coastal State shall take into account of traditional subsistence fishing carried out in any part of the fisheries zone.«[89]

Der ursprüngliche Entwurf der USA stipuliert dagegen uneingeschränkte traditionelle Fischereirechte, indem er anordnet, daß die Küstenstaaten den anderen Staaten Zugang zu den von ihnen nicht ausgebeuteten Fischbeständen gewähren müßten, in erster Linie jenen Staaten,

87 UN Doc. A/AC. 138/SC. II/SR. 71, S. 4.
88 UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 28 vom 13. 7. 1973.
89 UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 11 vom 11. 8. 1972.

»that have traditionally fished for a resource, subject to the conditions of sub-paragraph C.«[90]

In den Alternativvorschlägen, die anonym in der informellen Arbeitsgruppe des Subkomitees II des Meeresbodenkomitees erstellt wurden[91], lassen sich die relevanten Bestimmungen von den einzelnen Vorschlägen her leicht identifizieren[92]; bloß ein neuer Vorschlag ist darin enthalten, demzufolge

»The establishment of a . . . zone by a coastal State under article 1 shall not affect existing rights of any neighbouring coastal State for its nationals who have habitually been fishing for subsistence in an area forming part of that . . . zone.«[93]

Dieser Text reiht sich mit der Einschränkung auf die Nachbarlage und die Zweckbestimmung der Fischerei somit zwischen die Vorschläge der Entwicklungsländer, soweit sie auf dieses Recht Bezug nehmen, und den Entwurf Maltas ein.

Die Auseinandersetzung um die traditionellen Fischereirechte konnte sich im Meeresbodenkomitee deswegen noch nicht deutlich abheben, da die Industriestaaten sich noch nicht der unbedingten Notwendigkeit ausgesetzt sahen, das Zonenkonzept zu akzeptieren, und da das dadurch bedingte Bedürfnis für sie nicht bestand, ihren Vorstellungen über das traditionelle Fischereirecht Ausdruck zu verleihen. Die im Meeresbodenkomitee angedeutete Divergenz über dieses Recht tritt jedoch in dem auf der Konferenz verfaßten informellen Arbeitspapier, das die Haupttendenzen zur Frage der Wirtschaftszone reflektiert[94], klar hervor. In ihm sind von seiten der Entwicklungsländer noch die

90 UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 9 vom 4. 8. 1972; Subparagraph C verweist auf eine noch fertigzustellende Formel, gemäß derer, sofern erforderlich, die Fangquotenaufteilung erfolgen sollte.

91 Diese Alternativvorschläge sind in Bd. IV des Berichts des Meeresbodenkomitees, UN Doc. GAOR, 28th session, supplement No. 21 (A/9021) enthalten.

92 So stammt z. B. unter Punkt 6.6.1 (»Exclusive fishery zone«) die Variante A aus UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 39, C aus UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 38, D aus UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 28, E aus UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 9, F aus UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 38 (entsprechend Variante C), H aus UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 11. Diese große Identifikationsmöglichkeit ergibt sich aus der geringen Änderung der einzelnen Vorschläge in den informellen Diskussionen und beweist die mangelnde Verhandlungsbereitschaft der Staaten im Meeresbodenkomitee

93 Text in: Bericht des Meeresbodenkomitees, a.a.O. (Anm. 91), Bd. IV, S. 84.

94 UN Doc. Informal Working Paper No. 4/Rev. 2 vom 27. 8. 1974.

von Kanada und anderen[95] entworfene Formulierung, schließlich auch noch die Ideen aus Australiens und Neuseelands erstem Arbeitspapier[96] wiedergegeben.

Die Notwendigkeit, sich mit dem Konzept der ausschließlichen Wirtschaftszone auseinanderzusetzen, bewirkte auf seiten der Industriestaaten dagegen ein verstärktes Interesse am Rechtsinstitut der traditionellen Fischerei. So brachten die USA einen neuen Vorschlag zur Gestaltung dieses Rechts[97] ein, nachdem sie sich bereit erklärt hatten, dem Konzept einer Zone bis zu 200 sm zuzustimmen[98]. In diesem neuen Vorschlag halten sie allerdings das bereits früher gewählte System aufrecht, da sie auch hier dem Küstenstaat die Verpflichtung auferlegen, anderen Staaten Zugang zu den von ihm nicht genützten Fischbeständen gemäß einer Reihenfolge zu gewähren, in der Staaten »that have normally fished for a resource« die Priorität zukomme[99]. Unter gleichen Voraussetzungen stimmten auch die »sozialistischen« Staaten der Errichtung einer Wirtschaftszone zu[100], gemäß deren Entwurf bei der Lizenzerteilung an ausländische Fischer in erster Linie

> »States which have borne considerable material and other costs of research, discovery, identification and exploitation of living resource stocks, or which have been fishing in the region involved«[101]

berücksichtigt werden müssen. Die Einschränkung durch die Lizenzerteilung versucht dieser Entwurf mittels eines *phasing-out*-Verfahrens zu kompensieren:

> »In order to enable the fishing fleets of other States whose fishermen have habitually fished in the economic zone established pursuant to article 1 of this Convention to change over to working under the new conditions, a coastal State shall continue to grant the fishermen specified in this article the right to fish in the economic zone for a

95 Siehe Anm. 83; UN Doc. Informal Working Paper No. 4/Rev. 2, Provision XVII, Formula B; *ibid.*, S. 14.

96 Siehe Anm. 89; Informal Working Paper, a.a.O., Provision XVII, Formula C; *ibid.*, S. 14 f.

97 Im UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 47 vom 8. 8. 1974.

98 Siehe die allgemeine Erklärung der USA im Plenum der Konferenz, UN Doc. A/CONF. 62/SR. 38, S. 7.

99 Art. 13 Abs. 2 (a) im in Anm. 97 zitierten Dokument.

100 Siehe die allgemeine Erklärung der UdSSR im Plenum der Konferenz, UN Doc. A/CONF. 62/SR. 22, S. 16.

101 UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 38 vom 5. 8. 1974, Art. 16 (a).

transition period of not less than three years after the entry into force of this Convention.«[102]

Auf die klassische Fassung der traditionellen Fischereirechte greift der Vorschlag von acht EG-Staaten zurück, wonach der Küstenstaat bei der Festlegung seiner Fangquote im Bereich der Zone in erster Linie die Rechte der Staaten »which have habitually fished in the zone« zu beachten habe.[103]

Da die Entwicklungsländer ihre Bereitschaft, traditionelle Fischereirechte in der ausschließlichen Wirtschaftszone anzuerkennen, immer mehr reduzierten, erhebt sich die Frage, wieweit der von Kanada, Kenia, Indien und Sri Lanka noch im Meeresbodenkomitee eingebrachte Vorschlag, der im informellen Arbeitspapier der Konferenz weiterhin aufscheint[104], derzeit als repräsentativ für die Entwicklungsländer gelten kann. Denn die Kritik, der insbesondere die Entwürfe der acht EG-Staaten ausgesetzt waren, offenbaren eine strikte Ablehnung der traditionellen Fischereirechte durch jene Staaten. Der Vertreter Tunesiens warf den Sponsoren des EG-Papiers vor, daß sie offensichtlich eine anachronistische Situation zu verewigen wünschen, und erklärte neben den Art. 9 und 12 insbesondere Art. 8, der die traditionellen Fischereirechte verankert, für inakzeptabel[105]; der Vertreter Nigeriens sah in diesen Bestimmungen sogar eine neo-kolonialistische Einstellung der Sponsoren ausgedrückt[106]. Die Vertreter Chinas[107] und Perus[108] wandten sich auch gegen die entsprechenden Bestimmungen des sozialistischen Entwurfs. Wenngleich solche Äußerungen hinsichtlich ihrer übertriebenen Formulierung eher aus dem Verhandlungsstil zu erklären sind, beweisen sie doch ihrem Motiv nach, daß vor allem die Entwicklungsländer den Effekt der von ihnen angestrebten ausschließlichen Wirtschaftszone durch eine Beibehaltung der traditionellen Fischereirechte eingeschränkt oder aufgehoben sehen. Der von 17 afrikanischen Staaten eingebrachte Entwurf sieht deshalb auch keine Einschränkung der

102 *Ibid.* Art. 21.

103 UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 40 vom 5. 8. 1974, Art. 8 Abs. 2 (a). Die Sponsoren dieses Dokuments bestanden aus den Staaten: Belgien, Dänemark, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg und den Niederlanden.

104 Siehe Anm. 95.

105 UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/SR. 31, S. 3 f.

106 *Ibid.*, S. 5.

107 UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/SR. 30, S. 7.

108 *Ibid.*, S. 13.

ausschließlichen Wirtschaftszone vor, die auf einer traditionellen Ausübung der Fischerei basiert[109].

Im Übergang vom Meeresbodenkomitee zur Konferenz verschob sich somit das Konfliktfeld zwischen den beiden Staatengruppen von dem Thema, ob ausschließliche Wirtschaftszonen geschaffen oder den Küstenstaaten nur Vorrechte in der Fischerei jenseits des Küstenmeeres eingeräumt werden sollen, zur Frage der Gewährung traditioneller Fischereirechte. In dieser Auseinandersetzung manifestiert sich auch, daß diese Fischereirechte als Ausfluß der Freiheit der Hochseefischerei gelten, und wird die Funktion klar, die diese Rechte und die Diskussion darüber im Rahmen des Nord-Süd-Konfliktes ausüben.

Das Urteil führt dem ersten Anschein nach die Fischereiansprüche des UK auf die sich über einen bestimmten Zeitraum erstreckende Übung zurück, woraus sich das entsprechende Recht des UK ableite, das Island auch anerkannt habe[110]. Diese Rechtfertigung entspricht durchaus dem bisher gewohnten Begriff der traditionellen Fischereirechte. Doch hebt der IGH neben der Tatsache der längeren Ausübung der Fischerei noch ein weiteres Element hervor, das bei der Inanspruchnahme der traditionellen Fischereirechte durch den Klägerstaat zur Geltung komme: Nachdem er darauf verwiesen hat, daß die Schiffe des UK in isländischen Gewässern seit Jahrhunderten Fischfang betrieben hätten, bezieht er sich in seiner weiteren Argumentation auf die wirtschaftliche und existentielle Abhängigkeit bestimmter Gebiete des UK von der Fischerei in diesen Gewässern, wobei er sich auch auf eine diesbezügliche Erklärung des isländischen Premieministers beruft[111]. Somit leitet der IGH die Anspruchsberechtigung des UK nicht allein aus der bisherigen Fischerei ab, sondern auch aus wirtschaftlichen Abhängigkeiten, die ein Fernfischfang betreibender Staat dem Küstenstaat gegenüber geltend machen dürfe. Dies wird besonders klar in § 4 (b) des Urteilspruchs, wonach die Parteien in ihren Verhandlungen berücksichtigen müßten,

> »that by reason of its fishing activities in the areas specified in subparagraph 2, the United Kingdom also has established rights in the

109 UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 82 vom 26. 8. 1974; dieser Vorschlag stand somit erst gegen Ende der Konferenzsession der Diskussion zur Verfügung.

110 ICJ Reports 1974, 28 f., para. 63 ff.

111 *Ibid.*

fishery resources of the said areas on which elements of its people depend for their livelihood and economic well-being.«[112]

An diese besondere Betonung der wirtschaftlichen und existentiellen Abhängigkeit läßt sich aber die Erwartung anknüpfen, daß diese Abhängigkeit zukünftig als essentielle Voraussetzung für die Geltendmachung dieser Rechte gefordert wird; diese Erwartung wird noch dadurch verstärkt, daß eine Reihe von Vorschlägen im Meeresbodenkomitee und auf der Konferenz in die gleiche Richtung zielen[113]. Eine Modifizierung dieses Rechtsinstituts dadurch, daß seine Geltendmachung von der Realisierung eines neuen zuzüglichen Tatbestandselements abhängig gemacht wird, verringert aber die Zahl der daraus potentiell berechtigten Staaten: Es würden nämlich jene Staaten davon ausgeschlossen sein, die zwar die langandauernde Fischerei, aber nicht deren wirtschaftliche Relevanz und Lebensnotwendigkeit für ihre Bevölkerung oder Teile davon beweisen können. Unter Geltendmachung des über den Konnex dieser Rechte mit der Freiheit der Hochseefischerei Gesagten bewirken diese Schlußfolgerungen eine personelle Einschränkung der Freiheit der Hochseefischerei.

Schon aus diesen Feststellungen des Urteils läßt sich eine Grundhaltung zur Funktion des Fischereirechts entnehmen, wonach diesem Recht insofern soziale Komponenten inhärent sind, als sein Ausmaß durch die wirtschaftliche Situation der Rechtsträger bedingt und das Recht selbst als Instrument eines wirtschaftlichen Ausgleichs anzusehen sei[114]. In übersteigerter Form werden diese Motive auch den Vorschlägen der Entwicklungsländer und deren Forderungen nach einer Modifizierung des Seerechts zugrunde gelegt.

112 *Ibid.*, 34.

113 Neben den Vorschlägen, die bloß die Entwicklungsländer privilegieren, siehe die in Anm. 88 und 89 zitierten Entwürfe.

114 Vgl. dazu ähnlich geartete Begründungen für die lateinamerikanischen Ausdehnungen, in: *Rojahn*, a.a.O. (Anm. 66), S. 222 f., 282; weiters die in Anm. 85 zitierte jugoslawische Erklärung und die indische Argumentation, um die Notwendigkeit der Erweiterung der Fischereijurisdiktion für Indien nachzuweisen; in: *Rahmatullah Khan* (Editorial comment), On the Fairer and Equitable Sharing of the Fishery Resources of the Oceans, Indian Journal of International Law, 13 (1973), 87 f.; siehe auch: *J.-P. Quéneudec*, La remise en cause du droit de la mer, in: Colloque de Montpellier, Actualités du droit de la mer (1973), S. 10 ff.

7. Das Vorzugsrecht der Staaten in besonderen Situationen

Nach Gerichtsansicht sei Island bei der Aufteilung der Fischbestände in dem bis zu 50 sm reichenden Meeresgebiet berechtigt

> »to a preferential share to the extent of the special dependence of its people upon the fisheries in the seas around its coast for their livelihood and economic development.«[115]

Dieses Anrecht auf ein »preferential share« leitet das Urteil aus den »preferential rights for a coastal State in a situation of special dependence on coastal fisheries« ab, als dessen erste Formulierung es die Resolution der Konferenz von 1958 über die Küstenstaaten in besonderen Situationen zitiert[116], die damals mit 67 Pro-, keiner Gegenstimme bei 10 Enthaltungen angenommen worden war.[117] Das Konzept dieser Rechtsansprüche habe seinen weiteren Ausdruck in einem von Brasilien, Kuba und Uruguay gemeinsam eingebrachten Amendment gefunden, wonach dem Küstenstaat zustehe

> ». . . the faculty of claiming preferential rights in any area of the high seas adjacent to its exclusive fishing zone when it is scientifically established that a special situation or condition makes the exploitation of the living resources of the high seas in that area of fundamental importance to the economic development of the coastal State or the feeding of its population.«[118]

Als nähere Spezifizierungsmerkmale der Situation, in der diese Rechte beansprucht werden dürfen, zitiert das Urteil aus diesem Amendment:

> »when
>
> (a) The fisheries and the economic development of the coastal State or the feeding of its population are so manifestly interrelated that, in consequence, that State is greatly dependent on the living resources of the high seas in the area in respect of which preferential fishing is be claimed;

115 ICJ Reports 1974, 34, para. 4 (a) des Urteils.

116 *Ibid.*, 24 f., para. 56.

117 Zitiert nach *García Amador*, The Exploration and Conservation of the Resources of the Sea (1959), S. 84 Anm. 1.

118 ICJ Reports 1974, 25 f., para. 57.

(b) It becomes necessary to limit the total catch of a stock or stocks of fish in such areas. . .«[119].

Die gegenwärtige Staatenpraxis führe weiter zu dem Schluß, daß diese Vorzugsrechte des Küstenstaates in einer besonderen Situation mittels Abkommen zwischen den betroffenen Staaten konkretisiert werden müßten[120], somit zu diesem Zweck die Zustimmung der betroffenen Staaten notwendig sei.

Es erhebt sich nun in erster Linie die Frage danach, welcher Küstenstaat solche Vorzugsrechte beanspruchen dürfe: Jene Resolution der Genfer Konferenz von 1958, in der der IGH bereits eine Ausformulierung dieses Rechts erblickt, bezog sich laut den Erklärungen ihrer Sponsorstaaten in ihrem ersten Präambulärparagraphen auf Island, die Faröer und Grönland, in ihrem zweiten Präambulärparagraphen auf eine größere Anzahl von Staaten, die von der Fischerei wirtschaftlich abhängig seien[121]. Der IGH legte aber der weiteren, zur Positivierung führenden Entwicklung dieses Rechtsanspruchs bloß die im ersten Paragraphen verwendete Formulierung zugrunde. So behauptet er schließlich eine wachsende und weitgestreute Anerkennung

»of the concept of preferential rights for coastal States, particular in favour of countries or territories in a situation of special dependence on coastal fisheries«,[122]

wobei er die Vorzugsrechte als eine Funktion der »exceptional dependence« der betreffenden Staaten von der Fischerei auffaßt. Diese Limitierung auf nur wenige Staaten bestätigt sich daran, daß der IGH seine Behauptung mit einem Verweis auf das Abkommen über die Fischerei in den Gewässern um die Faröer illustriert, dessen Präambel ausdrücklich die »exceptional dependence of the Faroese economy on fisheries«[123] als für den Vertrag bedeutsamen Faktor diesem voranstellt.

119 *Ibid.*

120 *Ibid.*

121 Der erste Paragraph der Präambel lautet: »Having considered the situation of countries or territories whose people are overwhelmingly dependent upon coastal fisheries for their livelihood or economic development, ...«; der zweite: »Having considered also the situation of countries whose coastal population depends primarily on coastal fisheries for the animal protein of its diet and whose fishing methods are mainly limited to local fishing from small boats...«; zitiert nach *García Amador*, a.a.O. (Anm. 117), S. 84 f.

122 ICJ Reports 1974, 26, para. 58.

123 Siehe Anm. 49.

Aus den Bemerkungen *Ignacio-Pintos* wird ebenfalls ersichtlich, daß das Urteil dem ersten Anschein nach nur bestimmte wenige Staaten in diesem Konnex erfaßt, da dieser Richter eine Ausdehnung der Anspruchsberechtigung auf die Entwicklungsländer releviert:

»In this connection the same treatment should be contemplated for all developing countries in the same position, which cherish the hope of seeing all these fisheries problems settled, since it is at present such countries which suffer from the anarchy and lack of organization of international fishing.«[124]

Bei genauer Betrachtung zeigt sich jedoch eine dem Urteil inhärente Tendenz zur Ausweitung der Anspruchsberechtigung über die ursprünglich erfaßten Gebiete und Staaten hinaus, da der IGH nicht nur sie als mit diesen Rechten ausgestattet ansieht, sondern bloß als Sonderfälle derjenigen betrachtet, die diese Rechte beanspruchen dürfen, wie sich aus der Verwendung der Wortverbindung *particularly* ergibt[125]. Daraus folgt, daß grundsätzlich jeder Küstenstaat diese Vorrechte geltend machen dürfe, sofern die Intensivierung des Fischfangs vor seinen Küsten eine Fangquotenzuteilung erfordere. Dementsprechend interpretiert der IGH die beiden von ihm zitierten Abkommen dergestalt, daß sie allen daran beteiligten Küstenstaaten zu ihren Anteilen, die sich aus ihrer bisherigen Fischerei ergeben, einen weiteren hinzufügen »on the ground of its preferential rights in its adjacent waters«[126]. Somit räumt das Urteil jedem Küstenstaat Vorzugsrechte ein, besonders aber jenen in einer »speziellen« Situation, wobei sich der Umfang der Vorzugsrechte jeweils nach dem Grad der wirtschaftlichen und existentiellen Abhängigkeit des betreffenden Staates von der Fischerei in den angrenzenden Gewässern bestimmt.

Mit dieser potentiellen personellen Erweiterung der Vorzugsrechte ist auch eine quantitative verbunden, da der IGH eindeutig ein bloß relatives Ausmaß dieser Rechte festhält:

124 ICJ Reports 1974, 37.

125 »State practice on the subject of fisheries reveals an increasing and widespread acceptance of the concept of preferential rights for coastal States, particularly in favour of countries or territories in a situation of special dependence on coastal fisheries«; *ibid.*, 26, para. 58.

126 »Both the aforesaid agreements, in allocating the annual shares on the basis if the past performance of the parties in the area, assign an additional share to the coastal State on the ground of its preferential right in the fisheries in its adjacent waters«; *ibid.*

»On the contrary, the preferential rights are a function of the exceptional dependence of such a coastal State on the fisheries in the adjacent waters and may, therefore, vary as the extent of that dependence changes.«[127]

Diese quantitative Relativierung gilt aber nach Ansicht des IGH nur auf seiten des Küstenstaates, so daß die Fangquote des ein traditionelles Fischereirecht Ausübenden notwendig von der vom Küstenstaat beanspruchten abhängt und sich zu ihr reziprok verhält[128]. Dies rechtfertigt die schon im Jahre 1959 geäußerte Ansicht *Garcia Amadors*, daß dann, wenn Erhaltungsmaßnahmen notwendig seien, es nicht übertrieben wäre zu behaupten, daß präferentielle Fischereirechte potentiell ausschließliche Rechte seien[129]; als Konsequenz davon würde aber die traditionelle Fischerei nur einen Rechtsanspruch auf ein *phasing out*-Verfahren schaffen.[130]

Die auf das Jahr 1980 projizierte Steigerung der Nachfrage nach Fisch als Nahrungsmittel vor allem in jenen Staaten, denen die technischen und finanziellen Voraussetzungen für den Fernfischfang fehlen, lassen es erwarten, daß bei Anwendung dieser Regel das quantitative Ausmaß dieser Rechte tatsächlich erheblich erweitert und schließlich in ausschließlichen Wirtschaftszonen münden werde[131]. Die Parallelität

127 *Ibid.*, 30, para, 70.

128 Denn für das traditionelle Fischereirecht wird keine solche quantitative Relativität behauptet. Wenn der Bedarf des Küstenstaates steigt, muß folglich bei einer gegebenen ausbeutbaren Fischmenge die erhöhte Quote des Küstenstaates die Quote des Staates, der die traditionelle Fischerei ausübt, verringern.

129 *García Amador*, a.a.O. (Anm. 117), S. 209. Dieser Autor anerkennt ebenfalls den Vorrang des Staates, dessen Fischereirechte sich aus den Vorzugsrechten ableiten, gegenüber dem, der das traditionelle Fischereirecht geltend macht; *ibid.*, S. 210.

130 Siehe *Straburzyński*, a.a.O. (Anm. 70), 265 f.

131 Vgl. dazu die von der FAO erstellte Tabelle im Dokument »The Economic and Sozial Effects of the Fishing Industry — a comparative study«. Daraus geht hervor, daß von den 28 Staaten, in denen Fisch mehr als 40% des tierischen Proteins zur Nahrungsversorgung liefert, sich nur ein Staat befindet, der nicht den Entwicklungsländern angehört (Japan mit 57,8%), in der 53 Staaten umfassenden Gruppe, in denen mehr als 20 % der tierischen Proteinversorgung vom Fisch stammt, neben Japan noch Island (30,5%) und Spanien (23,8%) aufscheinen; siehe FAO Fisheries Circular No. 314, UN Doc. FIE/C/314 aus 1973. Dabei zeigt sich auch, daß — grob gesprochen — der relativ größere Zuwachs in den Bedürfnissen nach Fisch für jene Staaten anzusetzen ist, für die Fisch einen wichtigeren Grundstoff der tierischen Proteinversorgung bildet. Bedeutendere Ausnahmen unterhalb des 20%-Limits, für die ebenfalls ein größerer Bedarfszuwachs anzunehmen ist, stellen die UdSSR, Indien, USA und Frankreich dar, wobei jedoch zu bedenken ist, daß diese Staaten, abgesehen von Indien, die technischen und

zur Argumentation der Entwicklungsländer, auf der deren Forderung nach Einrichtung einer solchen Zone beruht, ist offenkundig[132]. Denn auch diese Staaten behaupten eine wirtschaftliche und existentielle Abhängigkeit von der Fischerei in den küstennahen Zonen und verlangen die Einräumung dieser Zonen als der notwendigen materiellen Basis für eine ausreichende Nahrungsmittelversorgung[133], wobei sie gleichzeitig diese Rechtsfigur als Instrument der wirtschaftlichen Entwicklung betrachten, das die Entwicklungslücke zwischen ihnen und den Industriestaaten überwinden helfen soll[134]. Demzufolge ließen sich die Schlußfolgerungen des IGH generell auf die Entwicklungsländer anwenden, die dann indirekt über die so behaupteten Vorzugsrechte ihre Forderungen nach den ausschließlichen Wirtschaftszonen rechtfertigen könnten.

Diese quantitative Erweiterung wirkt sich aber nicht nur in der Erhöhung der Fangquoten aus, sondern auch in der Ausdehnung des räumlichen Bereichs, in dem diese Rechte geltend gemacht werden können. Zwar limitiert der IGH den betreffenden Bereich mit der 50-sm-Grenze, doch resultiert diese Begrenzung aus dem Klägerbegehren und nicht aus dem behaupteten Recht selbst[135]. Dadurch bleibt aber unbe-

finanziellen Möglichkeiten für den Fernfischfang besitzen. Allerdings ist in diesem Zusammenhang der Behauptung in dieser Studie, daß die Länder, in denen Fisch eine wichtige Quelle der Nahrungsmittelversorgung bildet, in keiner Weise durch einen bestimmten Stand der wirtschaftlichen Entwicklung charakterisiert seien, zumindest teilweise die Grundlage entzogen, da die größere Häufigkeit der Industriestaaten sich unterhalb des 20%-Limits befindet; *ibid.* S. 2 Punkt 11.

132 Siehe dazu die in Anm. 114 zitierte Literatur; weiters: *M. A. Ajomo,* Third World Expectations, in: Churchill/Simmonds/Welch, a.a.O. (Anm. 61), S. 305; *R. P. Anand*, Interests of the Developing Countries and the Developing Law of the Sea, Annales d'études, a.a.O. (Anm. 74), 18 ff.

133 In diesem Sinne erklärte der Vertreter Kenias im Meeresbodenkomitee: »As populations, particularly those of the developing countries, grew, more and more States were looking to the seas for their essential protein supplies, and their right to exploit the seas to ensure such supplies had to be recognized«; in: UN Doc. A/AC. 138/SC. II/SR. 24 — 32, S. 100 f.

134 Dieser Gedanke gewinnt eine konkretere Gestalt anhand der Überlegung, daß die von den Entwicklungsländern geforderte Ausdehnung der Kompetenzbereiche des Küstenstaates ihnen einen Ausgleich dafür bieten soll, daß ihnen die technischen und finanziellen Voraussetzungen zum Fernfischfang fehlen; siehe dazu: *Ajamo*, a.a.O. (Anm. 132), S. 306; *Quéneudec,* a.a.O. (Anm. 114), S. 7 ff. Dieser Autor befürchtet, daß der überwiegende Einfluß von wirtschaftlichen Faktoren die Sorge um den Schutz der biologischen Ressourcen in den Hintergrund drängen und zum Überwiegen der Partikulärinteressen über die allgemeinen führen könnte; *ibid.*, S. 21.

135 ICJ Reports 1974, 6 (hinsichtlich des Klagebegehrens), 34 (hinsichtlich des Urteils).

antwortet, ob sich diese Vorzugsrechte über 50 sm hinaus erstrecken dürfen. Eine Lösung dieses Problems könnte zwar im Begriff der *adjacent waters* gefunden werden, doch beweisen die Diskussionen, die dieser Begriff bereits hervorgerufen hat, daß ihm keine brauchbare äußere Maximalgrenze inhärent ist[136].

Die in einigen im Meeresbodenkomitee und auf der Konferenz präsentierten Vorschlägen enthaltenen Forderungen nach Vorzugsrechten des Küstenstaates gehen weit über die vom IGH erkannten hinaus, da sie solche Vorzugsrechte jenseits der 200-sm-Grenze anstreben[137]. In diesem Zusammenhang seien die Entwürfe von Kanada[138], von Kolumbien, Mexiko und Venezuela[139], von Ecuador, Panama und Peru[140], von Kanada, Indien, Kenia, Senegal und Sri Lanka[141] genannt, denen, teilweise *expressis verbis* formuliert, ein besonderes Interesse der Küstenstaaten am Schutz und der Erhaltung der lebenden Naturschätze jenseits der 200-sm-Grenze als Motiv für den Anspruch auf Vorzugsrechte in diesem Bereich dienen - so z. B. dem von Kanada mit anderen gemeinsam eingebrachten Dokument:

> »A coastal State has a special interest in the maintenance of the productivity of the living resources of the area of the sea adjacent to the exclusive fishery zone, and may take appropriate measures to protect this interest. A coastal State shall enjoy preferential rights to the resources of this area and may reserve for its nationals a portion of the allowable catch of these resources corresponding to its harvesting capacity.«[142]

136 Anstelle vieler: *E. D. Brown*, The Legal Régime of Hydrospace (1971), S. 34 f.; *W. Graf Vitzthum*, Der Rechtsstatus des Meeresbodens (1972), S. 216 f.; *Oda*, a.a.O. (Anm. 68), 443.

137 Die Vorschläge hinsichtlich der Einräumung von Vorzugsrechten als Alternative zur ausschließlichen Wirtschaftszone seien deswegen nicht in diese Darstellung einbezogen, weil sie nicht auf eine Einschränkung der Freiheit der Hochseefischerei ausgerichtet sind und die Wahrscheinlichkeit ihrer Realisierung derzeit sehr gering ist, nachdem bereits die USA (siehe Anm. 98) und die UdSSR (siehe Anm. 100) ihre Bereitschaft kundgetan haben, die Wirtschaftszone unter bestimmten Bedingungen zu akzeptieren.

138 UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 8 vom 27. 7. 1972.

139 UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 21 vom 16. 8. 1972, Art. 17.

140 UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 27 und Corr. 1 und 2 vom 13. 7. 1973, Art. 21, weiters auch UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 54; UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 38 vom 16. 7. 1973.

141 UN Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 38 vom 16. 7. 1973.

142 *Ibid.*

Wie aus den Worten des Vertreters Ecuadors hervorgeht, soll es dadurch anderen Staaten verwehrt werden, in unmittelbarer Nähe der 200-sm-Grenze die Bestände auszufischen[143].

Auf der Konferenz selbst wurden diese Forderungen beibehalten – dies demonstriert das dort erstellte informelle Arbeitspapier über den Verhandlungspunkt »Hohe See«[144]. Darüber hinaus tritt ein weiteres Motiv hervor, das Forderungen nach präferentiellen Fischereirechten der Küstenstaaten außerhalb des 200-sm-Limits begründet: die Nutzung der anadromen Fische. So sieht Art. 20 des Entwurfs der »sozialistischen« Staaten vor:

> »Coastal States in whose rivers anadromous species of fish (salmonidae) spawn shall have sovereign rights over such fish and all other living marine resources within the economic zone and preferential rights outside the zone in the migration area of anadromous fish.«[145]

In Ausführung dieses auf souveräne Rechte zurückgeführten Vorzugsrechts kann der Küstenstaat anderen Staaten vertragliche Fischereirechte einräumen, in erster Linie jenen Staaten, die sich an Fischerhaltungsmaßnahmen beteiligt oder diese Fischarten im betreffenden Bereich gefischt haben. Ohne souveräne Rechte über solche Fischarten zu behaupten, bestimmt Art. 18 des Entwurfs der USA über die Wirtschaftszone und den Kontinentalsockel, daß das Fischen von anadromen Arten jenseits des Küstenmeeres (innerhalb und außerhalb der Wirtschaftszone) nur mit der Autorisierung durch den *State of origin* erlaubt sein solle[146]. Zweifellos liegen dieser Forderung, einem Relikt des *species approaches*[147], der Schutz- und Erhaltungsgedanke, aber auch das dem *abstention principle*[148] nahekommende Motiv zugrunde, wonach das ausschließliche Fangrecht an diesen Fischarten den be-

143 UN Doc. A/AC. 138/SC. II/SR. 75.

144 UN Doc. »Formulation of Main Trends«, Informal Working Paper, No. 7/Rev. 1, S. 4 und 10. Der Vertreter Perus hob auf der Konferenz ausdrücklich das Interesse des Küstenstaates am Meeresbereich außerhalb des 200-sm-Limits hervor, in: UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/SR. 31.

145 UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 38 vom 5. 8. 1974, Art. 20.

146 UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 47 vom 6. 8. 1974.

147 Zum *species approach* in den ersten Entwürfen der USA siehe: *H. G. Knight*, Issues Before the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Louisiana Law Review, 34 (1974), 178 ff.; zur Auseinandersetzung zwischen *species approach* und *zonal approach* siehe: *R. Platzöder / W. Graf Vitzthum*, Zur Neuordnung des Meeresvölkerrechts auf der Dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen, SWP-S 225 (1974), S. 122 ff.

148 Vgl. Anm. 68.

treffenden Staaten als Kompensation für ihre Aufwendungen zukommen solle.

Analoge Ansprüche auf Vorrechte jenseits der 200-sm-Grenze erhoben die Küstenstaaten bei der Behandlung der Artikelentwürfe für die Prinzipien, denen die Erforschung und Ausbeutung des Meeresbodens jenseits der nationalen Jurisdiktion unterliegen sollen, da die Intention des dort enthaltenen Art. 15[149], soweit sie durch die verschiedenen Alternativtexte hindurchschimmert, darauf gerichtet ist, bestimmte Rechte und Interessen der Küstenstaaten in dem an ihre Wirtschaftszone angrenzenden Meeresbereich zu schützen.

Wie immer die Begründung für die Inanspruchnahme von Vorzugsrechten im »internationalen Bereich«[150], in dem die Freiheit der Fischerei gelten soll, lautet, so läßt sich kaum leugnen, daß das Urteil Ansatzpunkte für die Geltendmachung von Vorzugsrechten auch außerhalb der 200-sm-Grenze insofern bietet, als es, in letzter Konsequenz, das Ausmaß dieser Rechte nur mit der behaupteten Abhängigkeit in wirtschaftlicher Sicht und aus der Notwendigkeit, sich daraus den Lebensunterhalt zu verschaffen, begrenzt.

8. Die Identifizierung der Berechtigten

Dem IGH oblag es, über Rechtsansprüche in einem der Hohen See zugezählten Gebiet zu entscheiden, wo aus der Freiheit der Fischerei

149 Die derzeit bestehende Fassung dieses Artikels (»Due regard to the rights etc. of coastal States«) lautet:

»(A) 1. (All) *activities* (of exploration and exploitation) (*in the Area*) (in the regions of the Area adjacent to its limits) shall be conducted with *due regard to the rights and legitimate interests of coastal States in the region of such activities, as well as of all other States, which may be affected by such activities. Consultations* (»including a system of prior notification«) *shall be maintained with the* States concerned, with a view to avoiding infringement of such rights and interests.
(Such activities of exploration and exploitation shall be conducted with the concurrence of the coastal State or States concerned.)

or 1. All activities of exploration and exploitation in the region adjacent to the boundary between the Area and the areas under State jurisdiction shall be conducted with due regard to the rigths and legitimate interests of both the coastal State and the Authority.« UN Doc. A/CONF. 62/C. 1/L. 3 vom 5.8.1974, S. 13.

150 Vgl. dazu den Begriffswechsel von »Hoher See« zum »Internationalen Bereich«, z. B. in UN Doc A/AC. 138/SC. II/L. 27 und Corr. 1 und 2, Art. 17; in ähnlicher Weise die Aussage des peruanischen Vertreters auf der Konferenz: »The concept of the high seas should be replaced by the concept of international seas«. UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/SR. 31, S. 23.

heraus jeder Staat[151] zu solcher Tätigkeit berechtigt ist. Entsprechend diesem Prinzip bedarf ein einzelner Staat nicht des Nachweises eines bestimmten Fischereirechtes, da sich seine Berechtigung schon aus der Freiheit der Hochseefischerei, einer Norm des universellen Völkergewohnheitsrechts, selbst ergibt. Diese Norm identifiziert also die Berechtigten nicht weiter etwa dadurch, daß es konkretere Rechte zu seiner Geltendmachung voraussetzt[152]. Im Gegensatz dazu manifestiert sich aber im Nordatlantischen Bereich eine Tendenz zur Identifizierung der zur Fischerei Berechtigten, etwa durch die Beteiligung an einem Vertrag, der die Fischerei in einem bestimmten Bereich regelt[153], oder durch die Ausübung der traditionellen Fischerei[154]. Diese Entwicklung führt schließlich unausweichlich zur Auseinandersetzung mit dem Problem der Drittwirkung von Fischereiverträgen[155], das besonders mit dem Tätigwerden von sogenannten *newcomers* relevant wird[156].

151 Anstelle vieler: *Quéneudec*, a.a.O. (Anm. 114), S. 18; *A. W. Koers*, The International Regulation of Marine Fisheries: Some Problems and Proposals, Annales d'études, 3 (1972), 192.

152 Vgl. dazu die von *Lazarev* aufgeworfene Fragestellung nach der Rechts- und Handlungsunfähigkeit der Staaten auf dem Weltozean im Lichte des technischen Fortschritts; *M. I. Lazarev*, (verantw. Red.), Aktuelle Probleme des gegenwärtigen völkerrechtlichen Seerechts (1972), S. 7 ff. (russ.); allerdings versäumt es dieser Autor, auf Unterschiede der Staaten in ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit auf dem Meer einzugehen, sondern beschränkt sich auf die durch den technischen Fortschritt bewirkte Erweiterung, die seiner Ansicht nach für alle Staaten in gleicher Weise gilt.

153 Zur Situation im Nordatlantik siehe: *Koers*, a.a.O. (Anm. 61).

154 Vgl. etwa den Vorschlag von *Goldie* zur Feststellung der Fischereiberechtigten im Humboldstrom: demnach sollte allen jenen Staaten dieses Recht zuerkannt werden, die ihre Ansprüche durch eine der folgenden Maßnahmen nachgewiesen haben: diplomatische Proteste gegen die Anhaltung von Fischereibooten in jenem Meeresbereich, den die CEP-Staaten (Chile, Ecuador, Peru) über das traditionelle Küstenmeer hinaus für sich beansprucht haben, oder ähnliche Proteste gegen einseitige legislative Maßnahmen der CEP-Staaten zur Schaffung von nationalen Meereszonen bis zu 200 sm u. a. m.; siehe *Goldie*, a.a.O. (Anm. 68) 41.

155 Siehe dazu *Rojahn*, a.a.O. (Anm. 66), S. 151 ff.

156 Siehe dazu anstatt vieler: *Oda*, a.a.O. (Anm. 68) 415 ff. Eine Lösungsmöglichkeit für das Problem der newcomers zeichnet sich im Nordwest-Atlantik ab: für diesen Bereich hat die Internationale Kommission (ICNAF) für die Verteilung bestimmter Fischbestände die Formel »40-40-10-10« gewählt, wonach 40% des verfügbaren Bestandes auf der Basis der Durchschnittserträge der Staaten in den vergangenen letzten 10 Jahren, weitere 40% auf der Basis der Durchschnittserträge der Staaten in den letzten 3 Jahren aufgeteilt, 10% den Küstenstaaten (USA oder Kanada) vorbehalten und 10% für spezielle Bedürfnisse oder für die Interessen der Nichtmitglieder, somit der *newcomers* reserviert werden; *F. T. Christy jr.*, Alternative Arrangements for Marine Fisheries: An overview (1973) RFF/PISFA Paper 1, S. 47.

Der IGH folgt dieser Tendenz insoweit, als er auf der Hohen See besondere Fischereirechte von bestimmten Staaten anerkannt und sogar die zur Fischerei Berechtigten durch bestimmte Kriterien näher definiert. So bezeichnet er jene Staaten, die ein Abkommen zur Durchführung der Vorrechte abschließen müßten, als »States concerned«, im französischen Text als »Etats intéressés«[157], entsprechend dem Art. 2 (2) des Übereinkommens über die Hohe See. Bei der näheren Definition der Vorzugsrechte spricht er jedoch von den »concurrant rights« der anderen Staaten[158]; weiter seien seiner Ansicht nach die »established rights of other fishing States«[159] durch die Vorzugsrechte und die Notwendigkeit, Erhaltungsmaßnahmen zu treffen, begrenzt. Im späteren Verlauf der Ausführungen kommt noch deutlicher zum Ausdruck, daß ein Staat Rechte begründet haben müsse, damit seine Interessen in den Verhandlungen über die Aufteilung der Fangquoten berücksichtigt würden[160]. Demnach ist ein Staat nur dann berechtigt, in diesem Bereich die Fischerei auszuüben, wenn er das Recht dazu im besonderen durch die frühere Ausübung dieser Tätigkeit erworben hat, nicht jedoch allein aus der Geltendmachung der Freiheit der Hochseefischerei.

Dadurch, daß dieses Urteil jene Staaten, die zur Fischerei berechtigt sind, als solche näher identifiziert, die spezifische Rechte erworben haben, differenziert es gleichzeitig zwischen ihnen und jenen, die solche Rechte nicht erworben haben, somit zur Fischerei auch nicht legitimiert sind, obwohl sie sich nach der bisherigen allgemeinen Rechtslage auf die Freiheit der Hochseefischerei berufen könnten. Eine gegenteilige Schlußfolgerung, wonach das Urteil die »established rights of other fishing States« unter die Freiheit der Hochseefischerei subsumiere, läßt sich nicht nur durch diese Formulierung, sondern auch die daraus resultierende unrealistische Pflicht Islands widerlegen, mit allen Staaten zu verhandeln, da alle Staaten Normadressaten der gewohnheitsrechtlich entstandenen Freiheit der Hohen See sind.

9. Schlußfolgerungen

Unter diesen Aspekten lassen sich folgende Konklusionen aus dem Urteil des IGH ableiten:

157 ICJ Reports 1974, 26, para. 57.
158 *Ibid.*, 27 f., para. 62.
159 *Ibid.*, 31, para. 71.
160 *Ibid.*, 33, para. 78.

a) Die die Freiheit der Hochseefischerei konstituierenden Aktivitäten werden in eine Unzahl von bilateralen Interaktionsfeldern aufgelöst, die im Prozeß der Wechselbeziehungen von gegeneinander gerichteten Rechtsbehauptungen das allgemeine Völkergewohnheitsrecht entstehen lassen[161]. Als die an diesen bilateralen Beziehungen Beteiligten identifiziert das Urteil jene, die durch ihr bisheriges Verhalten gegen einander gerichtete Ansprüche erhoben haben[162], deren ausdrückliche oder stillschweigende Anerkennung zum Erwerb von Rechten geführt hat. Da das Urteil auf die Freiheit der Hochseefischerei nicht eingeht und aus ihr für die Klägerstaaten keine selbständigen Rechte ableitet, kann ihm unterstellt werden, diese Norm entweder als so allgemein anzusehen, daß sie für ihre Anwendung konkreterer Normen bedürfe, oder aber, im extremen Fall, als nicht mehr existent.

Diese Schlußfolgerungen finden ihre Bestätigung bei den Richtern *Gros*[163], *Petrén*[164] und *Onyeama*[165], da sie - im Gegensatz zum Urteil - die Frage nach der *erga omnes*-Wirkung stellen und dem IGH vorwerfen, die Frage der Vereinbarkeit der isländischen Maßnahmen mit dem allgemeinen Völkergewohnheitsrecht nicht entschieden zu

161 Vgl. dazu die von *Verdross* durchgeführte Unterscheidung zwischen verschiedenen Arten des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts. Dabei erkennt er als eigene Gruppe die »streitgeborenen Normen des Völkergewohnheitsrechts« an und exemplifiziert diese Gruppe insbesondere am Grundsatz der Meeresfreiheit, *Verdross*, a.a.O. (Anm. 64), S. 635 ff., insbesondere S. 646; siehe weiters dazu *B. Simma*, Das Reziprozitätselement in der Entstehung des Völkergewohnheitsrechts (1970), der versucht, diese Ausführungen von *Verdross* mit dem *mutual claims and tolerances*-Schema *McDougals* (siehe dazu auch Anm. 65) zu verbinden (*Simma*, S. 38 ff.). Schließlich übernimmt *Verdross* selbst das von *McDougal* verwendete Schema in sein Modell des Völkergewohnheitsrechts als eine der Erzeugungsarten dieser Normen, indem er unter Berufung auf *McDougal*, The Hydrogen Bomb Test and the International Law of the Sea, AJIL 49 (1955), 356, als richtig hinstellt, daß »sich verschiedene Normen des VGR im Kampfe zwischen widerstreitenden Rechtsbehauptungen in einem »process of continuous interaction of continuous demand and response« entwickelt habe; *A. Verdross*, Die Quellen des universellen Völkerrechts, Eine Einführung (1973), S. 118.

Es sei auch darauf hingewiesen, daß *Simma* die Analogie zwischen *McDougals* Schema und *Luhmanns* allgemeinem Ansatz der Rechtssoziologie (*N. Luhmann*, Rechtssoziologie (1972)) aufzeigt (*B. Simma*, Völkerrechtswissenschaft und die Lehre von den internationalen Beziehungen, erste Überlegungen zur Interdependenz zweier Disziplinen, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, 23 N. F. (1972), 293 ff., insbesondere 311), so daß es gerechtfertigt ist, *Luhmanns* Terminologie auch für den völkerrechtlichen Bereich zu verwenden; siehe dazu unten Anm. 169.

162 Vgl. dazu *Goldie*, zitiert in Anm. 154.

163 ICJ Reports 1974, 135, para. 15.

164 *Ibid.*, 163.

165 *Ibid.*, 171 ff., para. 15 ff.

haben, obwohl er aus dem Klägerbegehren heraus dazu verpflichtet gewesen wäre.

b) Diese Norm des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts dergestalt modifiziert aufzufassen oder sogar zu leugnen, rechtfertigt der IGH mit dem Verweis auf die besondere Situation der Fischressourcen. Denn als Zeitpunkt, zu dem die Vorzugsrechte aktualisiert werden, bezeichnet er jenen,

> »when an intensification in the exploitation of the fishing resources makes it imperative to introduce some system of catch-limitation and sharing of those resources, to preserve the fish stocks in the interest of their rational and economic exploitation.«[166]

In einer solchen Situation folgt aber für ihn auch eine generelle Änderung des völkerrechtlichen Seerechts:

> »It is one of the advances in maritime international law, resulting from the intensification of fishing, that the former *laissez-faire* treatment of the living resources in the high seas has been replaced by a recognition of a duty to have due regard to the rights of other States and the need of conservation for the benefit of all.«[167]

Diese Textstelle dehnt die Situationsbeschreibung des Nordatlantischen Bereiches auf die gesamte Hohe See aus, so daß die vom IGH gewählte Vorgangsweise auch für diesen weiten Bereich Geltung beansprucht.

c) Die Identifizierung der Berechtigten und die Spezifizierung der Rechte, die hinsichtlich der Hochseefischerei geltend gemacht werden können, überdecken aber den Generalisierungscharakter der bisherigen Rechtsstellung der Hohen See[168], woraus sich deduzieren läßt, daß die

166 *Ibid.*, 27, para. 60.

167 *Ibid.*, 31, para. 72. In diesem Zusammenhang erhebt sich weiters die Frage, ob das Urteil mit dieser Aussage leugnet, daß das System des freien Wettbewerbs noch immer die Hochseefischerei dominiert.

168 Dieser Charakter ergibt sich daraus, daß die Rechtsstellung der Hohen See noch immer vorwiegend generell geregelt ist; d. h., daß für den gesamten Bereich der Hohen See die gleiche Rechtslage besteht. Auch die bereits existierenden sachlich kompetenten internationalen Organisationen durchbrechen nicht diesen Charakter, da sie weithin nur empfehlende Wirkung entfalten können; siehe *Christy*, a.a.O. (Anm. 156), S. 71.

bisherige Regelung in der vom IGH beschriebenen Situation ihre Funktion der sachlichen Generalisierung[169] und generellen Stabilisierung von Verhaltenserwartungen zum Teil nicht mehr erfüllen kann. Diese Tendenz zur Differenzierung der Rechtsbeziehungen auf dem Meer präsentiert sich auf der Konferenz vor allem in einer Unzahl der aus einer generellen Regelung herausgelösten[170], selbständig zu regelnden Einzelprobleme[171], die wiederum eine Vielzahl von Einzelvorschlägen provozieren[172]. In diesem Zusammenhang sei nicht übersehen, daß diese Auflösung der Generalisierung zu einer Institutionalisierung des Regimes der Hohen See führen kann, worin die konkreten Normen, aus denen sich das quantitative Ausmaß der Fischereiberechtigungen bestimmt, nicht vorgegeben sind, sondern sich erst aus den Verhandlungen in der Institution herauskristallisieren. Diese Tendenz deutet sich im Urteil nicht nur durch die quantitative Relativierung der Fischereirechte, sondern auch dadurch an, daß es den betreffenden Staaten eine Pflicht zur Verhandlung auferlegt, um die Fangquoten aufzuteilen. Auf der Konferenz mündet diese Entwicklung vor allem in jenen Forderungen, wonach der internationale Meeresbereich der internationalen Autorität unterstellt werden sollte[173].

d) Mit der Dissoziation des Generalisierungscharakters rechtfertigt das Urteil alle jene Autoren[174], die vor allem das völkerrechtliche Seerecht nicht als einen Komplex statisch gegebener Normen ansehen,

169 Im Sinne von *Luhmann*, a.a.O. (Anm. 161), Bd. 1, S. 80 ff.; *ders.*, Rechtssystem und Rechtsdogmatik (1974), S. 24.

170 Zum daraus resultierenden Partikularismus siehe *Quéneudec*, a.a.O.(Anm. 114), S. 43 f. Nach Ansicht dieses Autors erschweren die Aufteilung der gegenwärtigen Welt und die kontradiktorischen Interessen der Staaten eine Ausarbeitung von generellen Regeln heute mehr als je zuvor; davon ausgehend unterscheidet dieser Autor zwischen den regionalen und wirtschaftlichen Partikularismen; *ibid.*

171 Siehe z. B. die detaillierte Aufgliederung der 25 zu regelnden Hauptprobleme in der in Anm. 7 zitierten Liste.

172 Dies wird bereits daran deutlich, daß der Bericht des Meeresbodenkomitees an die UN-Generalversammlung (Doc. GAOR, 28th session, supplement No. 21; A/9021) sechs Bände mit mehr als 1000 Seiten Umfang umfaßt; siehe dazu auch *Plätzöder/Graf Vitzthum*, a.a.O. (Anm. 147), S. 20 f.

173 So z. B. der Vertreter Guyanas, in: UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/SR. 31, S. 20. Der Vertreter Venezuelas konstatierte als Vorsitzender des Komitees 2 sogar einen allgemeinen Trend zugunsten der Erweiterung der Kompetenzen der vorgeschlagenen internationalen Autorität auf die den Meeresboden überlagernden Gewässer der Hohen See; *ibid.*

174 Z. B. *McDougal/Burke*, a.a.O. (Anm. 65); *K. Hjertonsson*, The New Law of the Sea (1973), S. 171 ff., *Simma*, Reziprozitätselement, a.a.O. (Anm. 161), S. 38 f.

sondern hier eine andauernde, dynamische Entwicklung von Völkergewohnheitsrecht erblicken und, damit im Konnex, gegebene Rechtsfragen aus dem zwischen den betroffenen Staaten, die sich durch ihr bisheriges Verhalten als »betroffen« ausweisen, herrschenden *set of rules* entscheiden[175].

e) Darüber hinaus stützt sich das Urteil in der Beschreibung der in diesem Fall involvierten Rechte auf soziale Komponente, indem es die wirtschaftliche Funktion dieser Rechte seinen Überlegungen zugrunde legt[176]. Auf der Konferenz hob der Vertreter El Salvadors ebenfalls dieses Moment hervor: seinen Worten nach müßte die der neuen Regelung vorausgesetzte Philosophie von der bisherigen verschieden sein; alle Freiheiten sollten so geregelt werden, daß die ordnungsgemäße, rationelle und nach Billigkeitsgrundsätzen erfolgende Nutzung der Hohen See in der gegenwärtigen Welt gewährleistet sei. Regulierung bedeute weder die Aufhebung oder Leugnung der Freiheit, sondern eher Ordnung und die billige Berücksichtigung der Interessen der vielen Nutzungsberechtigten entsprechend den Grundprinzipien der gegenwärtigen internationalen Beziehungen, nämlich der rechtlichen Gleichheit aller Staaten, Nichtdiskriminierung, dem vernünftigen Zugriff zu den natürlichen Ressourcen und dem jüngsten Prinzip, der *international distributive justice*[177].

Dieses Urteil des IGH enthält somit in der Begründung Elemente, die das klassische, auf dem freien Wettbewerbsprinzip beruhende Konzept der Freiheit der Hochseefischerei negieren und die in profilierterer Form die Diskussion um die Neugestaltung des internationalen Seerechts charakterisieren.

175 Vgl. auch die Ansicht des Richters *Waldock* dazu, ICJ Reports 1974, 119 f., para. 33 ff.

176 So stellt auch *Quéneudec* fest, daß es sich beim Seerecht um einen Völkerrechtszweig handle, der am ehesten von wirtschaftlichen Faktoren betroffen werde; *Quéneudec*, a.a.O. (Anm. 114), S. 15.

177 UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/SR. 43, S. 4; vgl. auch die Ansicht des Richters *Dillard* zur Frage der *distributive justice* in: ICJ Reports 1974, 70 ff.

Die Ausbeutung des Festlandsockels und der ausschließlichen Wirtschaftszone in ihrer Bedeutung für die Schiffahrtsfreiheit

Bernd Rüster, M. Comp. L., München

I. *Bedeutung und Nutzungskonkurrenz von Schiffahrt und Festlandsockelausbeutung*

Die wenigen Jahrzehnte seit dem Ende des 2. Weltkriegs haben genügt, um die etwa seit der Mitte des 17. Jahrhunderts uneingeschränkt anerkannte Freiheit der Schiffahrt vor allem in ihrem territorialen Geltungsbereich erheblich zu beschränken. Weitere gravierende Einbußen stehen unmittelbar bevor, wie sich im Verlauf der zweiten Session der 3. UN-Seerechtskonferenz in Caracas gezeigt hat. Ausgelöst wurde diese seerechtliche Entwicklung durch den bedeutenden Fortschritt der Meerestechnik, wie er seit der Mitte des 19. Jahrhunderts zu beobachten ist. Neue Antriebsarten revolutionierten den Schiffsbau und damit auch die gesamte Seeschiffahrt. Wachsende Frachtaufkommen wurden in immer kürzerer Zeit über alle Meere befördert. Die erstaunlichste Fortentwicklung vielleicht erfuhr aber die Kriegsmarine, da nicht nur deren horizontales Operationsfeld erheblich erweitert wurde, sondern durch den Einsatz von U-Booten auch vertikale Manöver möglich wurden. Besonders die im Zusammenhang mit der Unterwasserkriegsführung gewonnenen technischen Erkenntnisse trugen dann entscheidend dazu bei, die Meeresbodenausbeutung nach 1945 als konkurrierende maritime Nutzung neben die Schiffahrt treten zu lassen. Beide Nutzungsarten haben seitdem eine bemerkenswerte Entwicklung erfahren.

Bei der Schiffahrt vollzogen sich vor allem tiefgreifende Strukturveränderungen. Während die Personenbeförderung wegen der inzwischen eingetretenen Dominanz des weltweiten Flugverkehrs für die Schiffahrt praktisch bedeutungslos wurde, nahm die Tankerschiffahrt einen sen-

sationellen Aufschwung. So hatte beispielsweise 1945 der größte Tanker ein Ladevermögen von nur 18000 t, 1950 von 28000 t, 1956 von 45000 t, 1968 dann aber bereits von 326000 t und 1973 von 480000 t[1]. Aber nicht nur der Laderaum der einzelnen Schiffe wurde vergrößert, sondern auch ihre Zahl nahm von 3600 Tankern mit durchschnittlich 9000 BRT im Jahr 1958 auf 6384 mit durchschnittlich 20000 BRT im Jahr 1973 zu; mehr als 300 von diesen Schiffen haben heute eine Ladekapazität von über 100000 BRT[2]. Diese sprunghafte Entwicklung der Welttankerflotte geht zum einen auf die Nahostkrise und die hieraus resultierende Schließung des Suezkanals zurück, darüber hinaus aber auch auf die zunehmende geographische Streuung der Rohstoffquellen. Im Verhältnis zur übrigen Handelsschiffahrt machte die Tankertonnage 1973 47% gegenüber 32% im Jahr 1958 aus; die Transportleistung der Tanker (in t-Meilen) aber erreichte 1973 bereits 57% des Weltseehandelsvolumens. Insgesamt werden heute jährlich weit über 2 Mrd. t Fracht (gegenüber 490 Mio. t im Jahr 1939) auf dem Seeweg befördert[3].

1 Der Bau weiterer Großtanker mit einem Ladevermögen von über 1 Mio. t ist geplant; 1980 müssen 350 Mio. t Raum für Öltransporte zur Verfügung stehen. Vgl. die Zahlenangaben bei *Mostert*, Profiles: Supertankers, The New Yorker vom 13. 5. 1974, 45; *Wolter*, See und Seefahrt (1968), S. 139; UN Statistical Yearbook 1972, 62 ff., sowie *Beth*, Tankerfahrt 1972/73, in: ANEP-Jahrbuch der Europäischen Erdölindustrie 1973, S. 115.

2 Siehe die detaillierten Aufstellungen von *Beth*, S. 115–117.

3 Siehe *Wolter* (Anm. 1), S. 139; *ders.* erwähnt auf S. 169, daß von diesem Frachtaufkommen 35% in europäischen, 22% in amerikanischen und 25% in asiatischen Häfen umgeschlagen werden. Trotz der gewaltigen Zunahme der Transportleistung ist die Welthandelsflotte (ohne Tanker) seit 1939 nur um 25% gewachsen. Im Jahr 1972 stellten folgende 15 Staaten den größten Teil der Welthandelsflotte:

Land	*Flottengröße in Mio. BRT*	*Anteil an der Welthandelstonnage in %*	*Tankerflotte in Mio. BRT*	*Anteil an der Welttankflotte in %*
Liberia	49,9	17	29,4	25
Japan	36,8	13	14,3	12
Großbritannien	30,3	10	14,1	12
Norwegen	23,6	8	11,2	10
Griechenland	19,3	7	6,5	6
Sowjetunion	17,4	6	3,6	3
USA	14,9	5	4,7	4
Panama	9,6	3	4,4	4
Italien	8,7	3	3,4	3
Frankreich	8,3	3	4,9	4
Bundesrepublik Deutschl.	7,9	3	1,8	1

Die Ausbeutung des Meeresbodens trat erst nach Erlaß der berühmten Truman-Proklamation vom 28. September 1945[4], die den ursprünglich nur geologischen Begriff des Festlandsockels nunmehr zur Bezeichnung des küstennahen Meeresbodens jenseits des Küstenmeeres[5] und bis in 200 m Tiefe in die völkerrechtliche Terminologie einführte und ihm zu weltweiter Verbreitung verhalf, als neue Alternative maritimer Nutzung neben die Schiffahrt. Inzwischen hat die Schelfausbeutung nicht zuletzt wegen der Rohstoffknappheit und der bedrohlichen Energiekrise größte Bedeutung gewonnen. Der Grund hierfür liegt in dem außerordentlichen Reichtum der Schelfgebiete an Rohstoffen und Energiequellen, die heute durch den Einsatz der neuesten Geräte der Meerestechnologie aus zunehmenden Tiefen abgebaut werden können. Die Förderung von Erdöl und Erdgas, aber auch von Eisenerz, Kohle, Zinn, Schwefel, Brom, Phosphat, Nickel, Blei, Diamanten, Kupfer u. a. m. hat bereits beachtlichen Umfang angenommen[6]. Erdöl und Erdgas spielen dabei die größte Rolle; bereits 1967,

Land	*Flottengröße in Mio. BRT*	*Anteil an der Welthandelstonnage in %*	*Tankerflotte in Mio. BRT*	*Anteil an der Welttankflotte in %*
Schweden	5,7	2	1,8	2
Niederlande	5,0	2	1,9	2
Spanien	4,8	2	2,2	2
Dänemark	4,1	1	1,8	2
sonstige	43,6	15	9,3	8

Quelle: Lloyd's Register of Shipping, Statistical Tables 1973 (Stand 1. 7. 1973).

Einzelheiten über die Schiffahrt in der Bundesrepublik Deutschland siehe in der Broschüre des Verbandes Deutscher Reeder »Daten der Deutschen Seeschiffahrt«, Hamburg, Ausgabe 1974.

Zur wirtschaftlichen Bedeutung der Handelsschiffahrt besonders in den USA siehe *Clingan*, The Transportation Industry and the Continental Shelf, Proceedings of the 3rd Annual Conference of the Law of the Sea Institute (1968), S. 207.

4 US Dept. of State Bulletin 13 (1945), 485; AJIL Suppl. 40 (1946), 45; ST/LEG/SER. B/1, S. 39.

5 Die maximal zulässige Breite des Küstenmeeres wurde damals noch überwiegend mit 3 sm angenommen (80% der Handelsschiffahrtstonnage war in Staaten registriert, die 3 sm breite Küstengewässer beanspruchten), die größte Abweichung hiervon stellten die damals noch regional begrenzten 12-sm-Ansprüche der Sowjetunion dar (vgl. *Reeves*, The Codification of the Law of Territorial Waters, AJIL 24 [1930], 494).

6 Zu Bedeutung und Umfang der Ressourcen des Festlandsockels siehe statt vieler *Graf Vitzthum*, Der Rechtsstatus des Meeresbodens (1972), S. 73 ff.; ferner eingehend zur Förderung einzelner Rohstoffe *Archer*, Economics of Off-shore Exploration and Production of Solid Minerals on the Continental Shelf, Ocean Management 1 (1973), 5 ff.

d. h. vor den weltweiten Preiserhöhungen für Rohöl, machten ihre Umsätze 90% des gesamten Ertrags der Offshore-Förderung von ca. 7 Mrd. $ aus. Über 20% der Weltrohölproduktion kommt heute aus dem Festlandsockel, ein Anteil, der bis 1980 voraussichtlich auf über 30% steigen wird[7].

Technisch setzt die Ausbeutung nahezu sämtlicher Rohstoffe des Festlandsockels die Existenz schwimmender oder auf dem Meeresboden verankerter Anlagen (wie Bohrplattformen, Pumpstationen, Halbtaucher, schwimmende Tanks, Rohrleitungen und Ölladehäfen etc.) voraus. Nur von derartigen Schelfinstallationen aus können Bohrung, Förderung, Lagerung und Verladung von Rohstoffen vorgenommen werden. Dabei müssen Arbeitsplattformen in der Regel groß genug sein, um die dort arbeitenden Mannschaften für längere Zeit unterzubringen oder um Versorgungshubschrauber landen zu lassen. Inzwischen existieren über 5000 solcher Installationen, die größte Zahl davon im Golf von Mexiko. Ihre Herstellungskosten belaufen sich derzeit auf 4 bis 20 Mio. $, je nach Funktion, Größe, Einsatzort und vor allem nach Wassertiefe[8].

Es liegt auf der Hand, daß sich Schiffahrt und Schelfausbeutung gegenseitig immer dann behindern, wenn beide im gleichen Seegebiet zusammentreffen, wie dies gerade im epikontinentalen Meer besonders häufig der Fall ist. Dieser Nutzungskonflikt war bereits 1945, als die Schelfausbeutung einsetzte, absehbar. Da sich eine Regelung des notwendigen Interessensausgleichs nicht zweifelsfrei aus dem allgemein im Sinne des *laissez-faire* gehandhabten Prinzip der Freiheit der Meere ableiten ließ, konnte sich die von den USA konzipierte Festlandsockeldoktrin rasch international durchsetzen – und dies, obwohl die Verein-

7 Zur Erdölförderung aus dem Festlandsockel und den dort vermuteten Reserven vgl. *Leuch-Masseron*, Economic Aspects of Offshore Hydrocarbon Exploration and Production, Ocean Management 1 (1973), 287 ff. Einzelheiten zu den technischen Problemen der Ölförderung *Victor* (Hrsg.), Meerestechnologie (1973), S. 76 ff.
Die bedeutendsten Offshore-Ölgebiete liegen im Golf von Mexiko, im Persischen Golf, in Südasien, vor der nigerianischen Küste und in der Nordsee.

8 Einzelheiten hierzu in *Leuch-Masseron*, S. 318 ff.; *Victor*, S. 88 ff. Die größte bisher beherrschte Wassertiefe liegt bei 300 Fuß. Technische Daten besonders zur Situation in der Nordsee finden sich in der monatlich erscheinenden Zeitschrift »Offshore Services«.

barkeit des neuen küstenstaatlichen Nutzungsmonopols mit der Meeresfreiheit keineswegs *prima facie* feststand.

Gegenstand dieses Berichts ist die Frage, in welchem Umfang die Schiffahrtsfreiheit, die zwar im Rahmen der heute gewohnheitsrechtlich geltenden Festlandsockeldoktrin formell garantiert wird, durch die seit drei Jahrzehnten zu beobachtenden expansiven Tendenzen der Staatenpraxis (der sog. *creeping jurisdiction)* in ihrem Bestand abstrakt gefährdet ist; ferner, welche konkreten Gefährdungen sich im Zusammenhang mit der Schelfausbeutung und den hierfür unerläßlichen festen Installationen ergeben. Zur Klärung dieser Fragen wird die ein- und mehrseitige Staaten- und Vertragspraxis zum Festlandsockel untersucht, wobei die Vorbereitungen und ersten Ergebnisse der 3. UN-Seerechtskonferenz miteinbezogen werden. Gleichzeitig wird der Bericht thematisch in drei Richtungen eingegrenzt. Zum einen können hier nicht die von der Schiffahrt selbst ausgelösten Behinderungen ihrer Bewegungsfreiheit behandelt werden, wie sie als Folge der Verkehrsdichte oder küstenstaatlicher Maßnahmen gegen die Meeresverschmutzung oder gegen umweltgefährdende Reaktorschiffe eingetreten sind. Zum anderen geht es hier ausschließlich um die Schiffahrtsfreiheit im sog. epikontinentalen Meer, d. h. außerhalb des Küstenmeers, wobei dessen völkerrechtlich maximal zulässige Breite mit 12 sm angenommen wird[9]. Soweit Staaten ein Küstenmeer von mehr als 12 sm Breite beanspruchen, fällt dies ebenfalls in den Diskussionsrahmen dieses Berichts. Zur Bestimmung der seewärtigen Grenze des epikontinentalen Meers schließlich ist von der zugegebenermaßen problematischen Regelung des Art. 1 der Genfer Konvention über den Festlandsockel vom 29. April 1958 auszugehen; im Falle der von der UN-Seerechtskonferenz angestrebten Ausschließlichen Wirtschaftszone (Exclusive Economic Zone - EEZ) dagegen liegt diese seewärtige Grenze bei 200 sm. Keine Behandlung erfahren hier jedoch so spezielle Fragen wie die des Verhältnisses von Schiffahrt und Fischerei im epikontinentalen Meer und in der EEZ oder die der Beteiligung von Binnenstaaten an der Nutzung dieser Bereiche.

9 Die völkerrechtlich maximal zulässige Breite des Küstenmeeres ist bekanntlich eines der umstrittensten seerechtlichen Probleme. Die hier zugrunde gelegte Breite von 12 sm kann wohl als derzeit maximal zulässig angesehen werden; sie hat einige Aussicht, auch auf der 3. UN-Seerechtskonferenz anerkannt zu werden.

II. Die abstrakte Gefährdung der Schiffahrtsfreiheit durch die Ausdehnungstendenzen der Küstenstaaten

Als 1945 neben Schiffahrt und Fischerei konkurrierend die Schelfausbeutung trat, galt das Hohe Meer als nicht aneignungsfähige und keiner staatlichen Souveränität unterwerfbare *res communis omnium*, der Untergrund des Meeresbodens als okkupationsfähige *res nullius*, während die Rechtsnatur des Meeresbodens umstritten war[10]. Angesichts der hohen finanziellen Risiken, die eine Schelfnutzung außerhalb des Küstenmeeres mit sich brachte, konnte diese Rechtslage die besonderen Interessen des Küstenstaats nicht befriedigen. Dritte Staaten hätten sich gegebenenfalls durch bloße Okkupationsakte in Besitz der Schelfressourcen außerhalb der damals überwiegend nur 3 sm[11] breiten Küstengewässer setzen können. Als es aber darum gegangen wäre, diese Problematik durch eine neue maritime Nutzungsordnung zu lösen, befanden sich die internationalen Beziehungen angesichts des soeben beendeten 2. Weltkriegs in einem derart desolaten Zustand, daß an eine internationale Lösung nicht zu denken war.

Die Amerikaner gaben der Entwicklung durch die Truman-Proklamation[12], einem der bekanntesten und zugleich folgenreichsten seerechtlichen Akt, eine neue Wende; ohne auf den akademischen Streit über die Rechtsnatur des Meeresbodens einzugehen, wurde das neue völkerrechtliche Institut des Festlandsockels geschaffen. Das vom Küstenstaat beanspruchte Rohstoffmonopol wurde ihm kraft Kontiguität[13] zwischen Festland und angrenzendem Meeresboden zugesprochen, ohne dies mit einer Ausdehnung der territorialen Souveränität zu verbinden. Auf diese Weise sollten die Freiheit der Meere und damit

10 Vgl. zum damaligen Diskussionsstand *Oppenheim*, International Law (5. Aufl. 1937), S. 500 ff.; ferner *Kraske*, Küstenmeer, Meeresboden und Freiheit der Meere, ArchVR 3 (1951/52). 260 ff.

11 Vgl. oben Anm. 5.

12 Vgl. die Quellenangaben oben in Anm. 4; die Literatur hat in fast unübersehbarem Umfang zur Truman-Proklamation Stellung genommen; vgl. daher hier nur die neuere Analyse von *Vallée*, Le plateau continental dans le droit positif actuel (1971) mit weiteren Verweisen.

13 Zu dem im Völkerrecht lebhaft umstrittenen Rechtserwerbstitel der Kontiguität siehe *O'Connell*, International Law (2. Aufl. 1970), S. 419 ff., ferner die sehr kritischen Ausführungen von *Kelsen*, Contiguity as a Title to Territorial Sovereignty, Festschrift für Hans Wehberg (1956), S. 200 ff.

die Schiffahrtsfreiheit mit der Festlandsockelausbeutung in Einklang gebracht werden.

Die weitere Entwicklung, die von diesem amerikanischen Akt ausgelöst wurde, ist allgemein bekannt. Eine Fülle verschiedenster einseitiger Akte wurde zumeist unter – wenngleich nicht immer zutreffender – Berufung auf das amerikanische Vorbild erlassen[14]. Die Völkerrechtswissenschaft und auch die Vereinten Nationen erkannten bald die derartigen einseitigen Entwicklungen anhaftende Eigendynamik und bemühten sich, dieser Verselbständigung durch eine Integrierung des neuen Instituts in das seerechtliche System entgegenzuwirken.

Es würde hier zu weit führen, die umfassenden Diskussionen jener Jahre nachzuzeichnen, zumal diese an anderem Ort eingehend dokumentiert wurden[15]. Es mag genügen, einige der wichtigsten Diskussionspunkte jener Jahre in Erinnerung zu rufen. Vom schlechten Gewissen geplagt, ein Sakrileg am unantastbaren Rechtsgut der Freiheit der Meere zu begehen, kreisten die Diskussionen der International Law Commission (ILC) wiederholt um die Frage, ob sich die Festlandsockelausbeutung überhaupt völkerrechtlich rechtfertigen lasse; die Antworten hierauf fielen regelmäßig positiv aus[16]. Als eine besonders charakteristische derartige Antwort darf die Bemerkung von *Gidel* gelten:

> »L'idee de la liberté de la haute mer a en effet perdu dès maintenant le caractère absolu et tyrannique que lui imprimaient ses origines de mouvement de réaction contre les prétentions à la souveraineté territoriale de la haute mer«.[17]

14 In diesem Sinne, ICJ Reports 1969, 32: »The Truman Proclamation, however, soon came to be regarded as the starting point of the positive law of the subject. . .«. Einen Überblick über die große Zahl dieser einseitigen Akte gibt *Kehden* in seinem Quellenverzeichnis Die Inanspruchnahme von Meereszonen und Meeresbodenzonen durch Küstenstaaten (2. Aufl. 1971).

15 Vgl. hierzu die Bibliographien des Woodrow Wilson International Center for Scholars (Hrsg.), Ocean Affairs Bibliography (1971) und von *Graf Vitzthum*, Selected Bibliography for the Use of Pacem in Maribus (1970).

16 Siehe z. B. den Bericht von *François* (A/CN. 4/17) in Yearbook ILC (YILC) (§ 118) 1950/II, 51: »On devra toutefois se représenter que le principe de la liberté de la haute mer n'est pas un dogme intangible n'admettant aucune restriction. Les nouveaux développements de la technique, les nouveaux besoins d'ordre économique pourraient justifier certaines restrictions du principe du mare liberum. La Commission de droit international . . . ne saurait fermer les yeux devant cette évolution . . .«.

17 YILC 1950/II, 113 (§ 347): Mémorandum présenté par le Secrétariat (A/CN. 4/32). Das Memorandum kommt zu dem Ergebnis (*ibid.* § 350): »La doctrine du plateau continental qui tend à combler une lacune du droit international peut être incorporée

In ihrem Kommentar zum ersten Entwurf der ILC von 1951 wurden Schiffahrt und Fischerei noch als *primary interests* bezeichnet, denen die Schelfnutzung gegebenenfalls unterzuordnen sei[18]. Diese Einräumung eines Vorrangs der Schiffahrt vor der Festlandsockelausbeutung flachte sich in der Folgezeit ab. In den beiden Entwürfen der ILC von 1953 und 1956 ist hiervon auch in den Kommentaren nicht mehr die Rede; statt dessen wird betont, daß beide Nutzungen in ihrer relativen Bedeutung gegeneinander abgewogen und entsprechend in den Rahmen der Freiheit der Meere eingeordnet werden müßten, wobei dies nur im Wege des »progressive development of international law« möglich sei[19]. Inhaltlich entsprechen sich die beiden Entwürfe im Hinblick auf die Garantien der Schiffahrtsfreiheit fast wörtlich; die entsprechenden Bestimmungen des dritten Entwurfs der ILC wurden später - von geringen Änderungen abgesehen - in den Art. 3 und 5 der Genfer

dans des conditions qui, sans heurter les règles existantes, soient de nature à servir à la fois les intérêts de la paix et de l'économie mondiales.« Die Diskussionen der ILC auf ihrer zweiten Session war wenig ergiebig im Hinblick auf die hier maßgebliche Problematik (YILC 1950/I, 234).

18 Im ersten Entwurf der ILC von 1951 hieß es in Art. 3: »The exercise by a coastal State of control and jurisdiction over the continental shelf does not affect the legal status of the superjacent waters as high seas.« Die Rechte der Schiffahrt wurden in Art. 6 Abs. I behandelt: »The exploration of the continental shelf and the exploitation of its natural resources must not result in substantial interference with navigation or fishing. Due notice must be given of any installations constructed, and due means of warning of the presence of such installations must be maintained.« Im Kommentar zu Art. 6 hieß es u. a.: »It is evident that navigation and fishing on the high seas may be hampered to some extent by the presence of installations required for the exploration and exploitation of the subsoil . . . Navigation and fishing must be considered as primary interests, so that the exploitation of the subsoil could not be permitted if it resulted in substantial interference with them . . .« (YILC 1951/II, 142). Vgl. auch hierzu den zweiten Bericht von *François* (A/CN. 4/42), YILC 1951/II, 99 ff.; in den Diskussionen der ILC wurde dieser Punkt wiederum nur knapp erörtert (YILC 1951/I, 282). Bemerkenswert ist, daß *Hudson* bereits die Priorität der Schiffahrt auf »established traffic routes« begrenzen wollte.

19 Vgl. den Entwurf von 1953 in YILC 1953/II, 212, und den Entwurf von 1956 in YILC 1956/II, 298; 1956 räumte die ILC im Kommentar zu ihrem Entwurf ein: »The Commission is aware that exploration and exploitation of the seabed and subsoil . . . may affect the freedom of the seas, particularly in respect of navigation. Nevertheless, this cannot be a sufficient reason for obstructing a development which . . . can be to the profit of all mankind« ... (*ibid.*, 296). Siehe ferner den 4. und 5. Bericht von *François* (A/CN. 4/60) in YILC 1953/II, 41 (»il faudra toujours se rendre compte de l'intérêt capital qu'offrent pour toute l'humanité la navigation . . .«) und (A/CN. 4/97) in YILC 1956/II, 1 ff. Die entsprechenden ILC-Diskussionen finden sich in YILC 1953/I, 102 ff., und 1956/I, 150 ff. und 277 ff.

Konvention über den Festlandsockel vom 29. April 1958 übernommen[20]. Auf der Genfer Seerechtskonferenz von 1958 wurde die Frage der Schiffahrtsfreiheit als so wenig problematisch angesehen, daß der vorgelegte Entwurf der ILC nach kurzer Diskussion und mit großer Mehrheit gebilligt wurde[21]. Alternativen zum Konzept der Festlandsockeldoktrin, wie etwa eine Internationalisierung der Schelfausbeutung jenseits des Küstenmeeres, wurden gar nicht mehr ernstlich in die Erörterungen einbezogen[22].

Im Ergebnis also hat die Konferenz die einseitigen Ausdehnungstendenzen zahlreicher Küstenstaaten nachträglich legitimiert, gleichzeitig aber versucht, weiteren einseitigen Maßnahmen vorzubeugen, indem sie in Art. 2 Abs. 3 der Konvention feststellte, daß die Ausübung der Schelfrechte nicht von vorherigen Okkupationsakten oder Proklamationen abhänge. Diese Rechte stehen vielmehr dem Küstenstaat nach heute herrschender Auffassung *ipso facto et ab initio* zu. Für die Schiffahrt bedeutete diese Entwicklung trotz aller formalen Garantien ihrer

20 Zum Text der Konvention siehe United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, Bd. 2, S. 142; ferner UNTS 499, 343. Art. 3 und 5 lauten auszugsweise: »The rights of the coastal State over the continental shelf do not affect the legal status of the superjacent waters as high seas, or that of the air space above those waters.« Art. 5 Abs. I, II und VI lauten: »1. The exploration of the continental shelf and the exploitation of its natural resources must not result in any unjustifiable interference with navigation . . . 2. Subject to the provisions of paragraphs 1 and 6 of this article, the coastal State is entitled to construct and maintain or operate on the continental shelf installations and other devices necessary for its exploration and exploitation of its natural resources, and to establish safety zones around such installations and devices and to take in those zones measures necessary for their protection.« Abs. 3–7 befaßt sich mit den Rechtsproblemen der Schelfinstallationen, auf die weiter unten in Teil III des Berichts noch näher eingegangen wird; Abs. 6 lautet: »Neither the installations or devices, nor the safety zones around them, may be established where interference may be caused to the use of recognized sea lanes essential to international navigation.«

21 Art. 3 der Konvention beispielsweise wurde mit 54:0 Stimmen bei 8 Enthaltungen angenommen (im einzelnen zu den entsprechenden Diskussionen des 4. Konferenzausschusses und den Abstimmungsergebnissen, United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, Bd. VI, S. 75 ff.: A/CONF. 42/13; ferner S. 81 ff.).

22 Vgl. etwa das entsprechende Memorandum, das die Delegation der Bundesrepublik Deutschland auf der Konferenz einbrachte (Konferenz-Dokument A/CONF. 13/C. 4/L. 1, in der in Anm. 23 zitierten Dokumentation, S. 25-26). Die Bundesrepublik Deutschland trug darin schwere Bedenken gegen die geplanten Eingriffe in die Freiheit der Meere vor. Zur Debatte um die Internationalisierung des Festlandsockels vgl. YILC 1950/II, 384; YILC 1951/II, 142; YILC 1953/II, 214; YILC 1956/II, 296; ferner die entsprechenden Erörterungen der Konferenz an der eingangs zitierten Dokumentation S. 31 ff. In der Literatur war *Scelle*, Plateau continental et droit international, RGDIP 59 (1955), 57 ff., der ausgesprochenste Vertreter der Internationalisierung.

Rechte eine erste substantielle Beschränkung des territorialen Geltungsbereichs der Schiffahrtsfreiheit und damit ihrer Bewegungsfreiheit. Erstmals wurde neben der bisher dominierenden Schiffahrt und Fischerei eine weitere Meeresnutzung gleichberechtigt anerkannt.

Diese Feststellung bedeutet aber nicht, daß die neue Regelung völkerrechtlich mit der Freiheit der Meere unvereinbar wäre. Die diesem Rechtsprinzip entspringenden maritimen Nutzungsrechte können nämlich keinen absoluten Charakter für sich beanspruchen, sondern stehen gleichberechtigt nebeneinander. Der Schiffahrtsfreiheit stehen daher völkerrechtlich *per se* noch keine Prioritätsrechte vor anderen Nutzungen zu. Neues Völkerrecht kann hier durchaus neue Verhältnisse schaffen. Eine andere Frage ist es, ob die Regelung der Konvention glücklich gewählt wurde. Zweifel hieran tauchen z. B. bereits im Zusammenhang mit Art. 1 der Konvention auf, da wegen der dort eingeführten *exploitability*-Klausel offengeblieben ist, wieweit sich ein Festlandsockelgebiet im Einzelfall erstreckt, d. h. in welchem Seegebiet die Schiffahrt mit Behinderungen im Rahmen der Konvention rechnen muß. Dasselbe gilt für die korrespondierenden Pflichten der Küstenstaaten zur Errichtung von Sicherheitszonen und zur Freihaltung gewisser Schiffahrtsstraßen von Schelfinstallationen.

Die Genfer Konvention über den Festlandsockel wurde im Anschluß an die Konferenz von 46 Staaten unterzeichnet; sie trat am 10. Juni 1964 in Kraft und bindet heute (31. 12. 1974) 54 Staaten, die durch Ratifizierung, Beitritt oder Sukzessionserklärung Parteien des Abkommens geworden sind[23]. Inzwischen ist aber darüber hinaus eine universale gewohnheitsrechtliche Geltung zumindest der Grundprinzipien dieser Konvention anerkannt[24]. Hierzu sind mit Sicherheit auch die Art. 3

23 Bei den Parteien der Konvention handelt es sich um folgende Staaten: Albanien, Australien, Bulgarien, Costa Rica, Dänemark, DDR, Dominikanische Republik, Fidschi-Inseln, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Guatemala, Haiti, Israel, Jamaika, Jugoslawien, Kanada, Kenia, Khmer-Republik, Kolumbien, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Malaysia, Malta, Mauritius, Mexiko, Neuseeland, Niederlande, Nigeria, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Schweiz, Senegal, Sierra Leone, Spanien, Schweden, Südafrika, Swasiland, Thailand, Tonga-Inseln, Trinidad und Tobago, Tschechoslowakei, Uganda, Ukraine, UdSSR, USA, Venezuela, Weißrussische Republik, Zypern. (Vgl. die Aufstellung in ST/LEG/SER. D/6, ergänzt durch die monatlichen Angaben des UN-Monthly Chronicle).

24 Wiewohl nicht unbestritten war die Konvention 1958 nicht das Ergebnis einer Kodifikation geltenden Gewohnheitsrechts (vgl. YILC 1956/II, 255); *Young*, The Geneva Convention on the Continental Shelf, A First Impression, AJIL 52 (1958),

und 5, Abs. 1, 2 und 6 der Konvention mit ihren Garantien der Schiffahrtsfreiheit zu zählen, während man bei den übrigen Absätzen von Art. 5 wohl geteilter Meinung sein kann. Ob Sicherheitszonen tatsächlich gewohnheitsrechtlich genau 500 m Breite haben müssen, kann im Einzelfall durchaus umstritten sein.

1. Die Staaten- und Vertragspraxis zum Festlandsockel

Seit die Festlandsockeldoktrin weltweite Anerkennung erlangen konnte, ist für die Schiffahrtsfreiheit die ein- und mehrseitige Staaten- und Vertragspraxis von größter Bedeutung geworden. In der Praxis sind gerade diese Akte für die Beurteilung der Frage maßgeblich, ob in einem Schelfgebiet die Schiffahrtsfreiheit im Umfang der Konvention tatsächlich garantiert wird. Nach den zugänglichen Quellen[25] zu schließen, gibt es heute über 200 innerstaatliche Rechtsakte mit Bezug auf den Festlandsockel, die in 91 Staaten sowie zum Teil auch in deren (ehemaligen) Kolonien und Protektoraten gelten bzw. galten. Ohne nun Fehler und Irrtümer angesichts der schwierigen Quellenlage ganz ausschließen zu können, lassen sich hieraus doch einige bemerkenswerte repräsentative Ergebnisse ableiten. So wird in über 60 Rechtsakten, die in 30 Staaten bzw. (ehemaligen) Kolonien, darunter 13 Parteien der Festlandsockel-Konvention, Anwendung finden, die Schiffahrtsfreiheit gar nicht erst erwähnt[26]. In 61 weiteren Staaten (bzw. Kolo-

733; *Sørensen* in seiner *dissenting opinion* in ICJ Reports 1969, 245. Inzwischen ist aber eine gewohnheitsrechtliche Geltung allgemein anerkannt, wie auch der IGH in den *North Sea Continental Shelf* cases hervorgehoben hat(ICJ Reports 1969, 22); siehe auch *Friedmann* (Anm. 11), S. 33 ff.

25 Als Quellen dieser zahlreichen Akte wurden hier überwiegend die einschlägigen Bände der United Nations Legislative Series herangezogen. Im Rahmen dieses Berichts ist es leider nicht möglich, jeweils die authentische Originalquelle des entsprechenden Dokuments zu zitieren. Ferner ist zu berücksichtigen, daß meist nur Auszüge der Rechtsakte in den genannten Quellen enthalten sind, so daß sich auf diese Weise gelegentlich Irrtümer bei den Aussagen ergeben können.

26 Zur Vereinfachung wird im folgenden bei den Quellenangaben aus der UN Legislative Series die Abkürzung ST/LEG/SER. weggelassen und nur noch der entsprechende Band (B/1, 6, 8, 15, 16, 18) zitiert. Albanien (Dekreterlaß Nr. 4650 vom 9. 3. 1970: Gazeta Zyrtare Nr. 3 vom 8. 5. 1970, S. 34); Burma (Petroleum Resources Development and Regulation Act No. 55 of 1957: B/18 (preliminary issue), S. 40); Ceylon (heute Sri Lanka) Proklamation vom 19. 12. 1957 (B/16, S. 164); Dänemark (Royal Decree vom 7. 6. 1963; Order No. 372 vom 7. 11. 1963 beide in B/15, S. 341, 344; Act No. 166 vom 12. 5. 1965 für Grönland und Act No. 259 vom 9. 6. 1971, geändert am 7. 6. 1972, beide in B/16, S. 137, 138); Dahomey (Dekret No. 74 vom 7. 3. 1968: B/15, S. 62); Dominikanische Republik (Art. 5 der Verfassung vom 10. 1. 1947: B/6, S. 11; Art. 5 der Verfassung vom 28. 11. 1966: *Blaustein-Flanz,*

nien) existieren rund 90 Rechtsvorschriften, in denen die Schiffahrtsfreiheit in einer Generalklausel erwähnt oder durch Verweis auf die Festlandsockel-Konvention zumindest indirekt anerkannt wird[27]. Da-

Constitutions of the Countries of the World: Dominican Republic [1973]; Gesetz No. 186 vom 6. 9. 1967: B/15, S. 16); Ecuador (Erlaß vom 6. 11. 1950: B/8, S. 9; Erlaß vom 21. 2. 1951: B/6, S. 13; Bürgerliches Gesetzbuch vom 20. 8. 1960, Art. 630: B/15, S. 79; Verfassung vom 25. 5. 1967, Art. 6: B/15, S. 79); Elfenbeinküste (Präsidial-Dekret Nr. 67-334 vom 1. 8. 1968: B/15, S. 373); Gabun (Code de la Marine Marchande Gabonaise vom 12. 1. 1963, Art. 5: Journal Officiel de la République Gabonaise, Bd. 5 (1963), S. 151); Griechenland (Dekretgesetz No. 142/1969: B/16, S. 87 ff.); Indien (Proklamation vom 30. 8. 1955: B/8, S. 13; Verfassung vom 26. 1. 1949, Art. 297 [Fifteenth Amendment Act 1963] und Petroleum and Natural Gas Rules vom 25. 11. 1959, beide in: B/15, S. 364 ff.); Indonesien (Proklamation vom 17. 2. 1969: Ocean Management 1 [1973], S. 333); Island (Gesetz No. 44 vom 5. 4. 1948: B/1, S. 12; Gesetz vom 24. 3. 1969: B/15, S. 364); Kamerun (Gesetz Nr. 67/LF/25 vom 3. 11. 1967: B/15, S. 51); Kanada (Oil and Gas Production and Conservation Act, As Amended 1970, ferner Arctic Pollution Prevention Act, 1970, beide in: B/16, S. 131, S. 182); Kolumbien (Verfassung vom 4. 8. 1886 i.d.F. von 1960, Art. 3: *Blaustein-Flanz*, zitiert bei Dominikanische Republik, Colombia, S. 4); Malta (Gesetz vom 28. 6. 1966: B/16, S. 156); Mauretanien (Gesetz No. 62.038 vom 20. 1. 1962: B/15, S. 379); Nicaragua (Verfassung vom 1. 11. 1950, Art. 5: B/1, S. 15; Erlasse No. 316 vom 12. 3. 1958, No. 372 vom 2. 12. 1958, No. 1967 vom 20. 3. 1965 und No. II vom 5. 4. 1965, alle in: B/15, S. 391 ff., 656 ff.); Niederlande (Gesetz vom 3. 12. 1964 und vom 23. 9. 1965, beide in: B/15, S. 380, S. 382; Erlaß vom 27. 1. 1967: OPEC-Selected Documents of the International Petroleum Industry 1967 [1968], S. 72); Nigeria (Petroleum Decree 1969: B/16, S. 159); Pakistan (Deklaration vom 9. 3. 1950: B/1, S. 303); Panama (Verfassung vom 1.3.1946, Art. 209 und Erlaß No. 449 vom 17.12.1946, beide in B/1, S. 15, 16; Gesetz No. 31 vom 2. 2. 1967: B/15, S. 105); Senegal (Gesetz Nr. 61-51 vom 21. 6. 1961: B/15, S. 431); Somalia (Verfassung vom 1. 7. 1960 — z. Z. wegen des Staatsstreichs von 1969 suspendiert — Art. 4: *Blaustein-Flanz;* zitiert oben bei Dominikanische Republik: Somalia); Spanien (Gesetz vom 26. 12. 1958, Erlasse 977 vom 12. 6. 1959 und 2615 vom 7. 9. 1966 [Spanisch Sahara] alle in: B/15, S. 431 ff.; Gesetz vom 26. 4. 1969: B/16, S. 28); Südafrika (Gesetz vom 6. 4. 1935: B/1, S. 303; Gesetz No. 87 vom 29. 6. 1963: B/15, S. 431); Trinidad und Tobago, Act No. 43 vom 22. 12. 1969 (Government Printery, Trinidad 1969, S. 331 ff.); Sultanat Brunei (Proklamation von 1954: *Auguste*, The Continental Shelf [1960], S. 77); Seychellen (Ordinance No. 14 [1962] und No. 7 [1963], beide B/15, S. 460 ff.). In diesem Sinne äußert sich auch *Warbrick*, The Regulation of Navigation, in: Churchill u. a. (Hrsg.), New Directions in the Law of the Sea, Bd. 3 (1973), S. 137 ff. (hier S. 143).

27 Es sind dies die Proklamationen der 9 Emirate am Persischen Golf, erlassen zwischen dem 5. und 20. 6. 1949 (B/1, S. 23 ff.); die Proklamation Argentiniens vom 11. 10. 1946 (B/1, S. 4), gegen die die USA am 2. 7. 1948 Protest eingelegt haben (B/1, S. 5), sowie das Gesetz No. 17094 vom 29. 12. 1966 (B/15, S. 45) sowie Gesetz No. 20489 vom 23. 5. 1973 (B/18 *preliminary issue*, S. 56); Australien, Proklamationen vom 11. 9. 1953 (auch für Trust-Territory New Guinea); Petroleum (Submerged Lands) Act 1967 (B/15, S. 11 ff.); Belgien, Gesetz vom 13. 6. 1969 (Moniteur Belge vom 8. 10. 1969); Brasilien, Dekret No. 28840 vom

bei dürfte auch heute noch die Feststellung *Gidels* zutreffen, daß diese Bekenntnisse in der einseitigen Staatenpraxis nicht allzu wörtlich ge-

8. 11. 1950 (B/1, S. 299); (ehemals) britische Kolonien, Orders in Council: Bahamas, 26. 11. 1948 (British Parliamentary Debates, 5th Series, Bd. 459, S. 230); Gesetz No. 17 (1970), Art. 6 (B/16, S. 17); Falkland Islands, 21. 12. 1950 (B/1, S. 305); Jamaika, 26. 11. 1948 (B/1, S. 33); Sarawak, 30. 6. 1954 (B/8, S. 17); British Honduras, 9. 10. 1950 (B/1, S. 304); British Salomon Islands Ordinance (1970) (B/16, S. 175); Cayman Islands, Petroleum (Production) Law, as amended 1969 (B/16, S. 114); Trinidad und Tobago, 6. 8. 1942 (B/1, S. 46), vgl. aber das neuere, oben in Anm. 26 erwähnte Gesetz; Bundesrepublik Deutschland, Proklamation vom 20. 1. 1964 (BGBl. 1964, II, S. 104); die Garantie der Schiffahrtsfreiheit ergibt sich hier nur indirekt durch die Bezugnahme auf die Festlandsockelkonvention; Chile, Deklaration vom 23. 6. 1947 (B/1, S. 6); vgl. auch die Protestnoten der USA, Großbritanniens sowie die französische Note in ICJ Pleadings 1951, Bd. IV, S. 599 und 605, Bd. II, S. 750; Costa Rica, Gesetzerlaß No. 803 vom 2. 11. 1949 (B/1, S. 9); Verfassung vom 7. 11. 1949, Art. 6 (B/1, S. 300: »in. accordance with international law«); DDR, Proklamation vom 26. 5. 1964 (Gesetzblatt der DDR 1964 I, S. 99), Gesetz vom 20. 2. 1967 (Gesetzblatt der DDR 1967, I, S. 259); El Salvador, Art. 7 der Verfassung vom 7. 9. 1950 (B/1, S. 300); Protestnote der USA u. a. wegen der Behinderung der Schiffahrt vom 12. 12. 1950 (B/1, S. 300); Art. 8 der Verfassung vom 8. 1. 1962 (*Blaustein-Flanz*, zitiert in Anm. 26, El-Salvador, S. 1); Fidschi, Continental Shelf Act 1970 (B/16, S. 141); Finnland, Gesetz vom 5. 3. 1965 (B/15, S. 354); Frankreich, Gesetz No. 68-1181 vom 30. 12. 1968 (J. O. vom 31. 12. 1968, S. 12404 ff.); Décret No. 71-360 vom 6. 5. 1971 (B/16, S. 146); Ghana, Mineral Offshore Regulations 1963, As Amended 1968 (B/18, *preliminary issue*, S. 44); Großbritannien, Petroleum Production Regulations 1964, No. 708 vom 15. 5. 1964 und 1966 No. 898 vom 21. 7. 1966, beide (B/15, S. 450 ff.), Amendment vom 18. 5. 1971 (B/16, S. 168); The Continental Shelf Orders 1964, 1965, 1968 (B/15, S. 447 ff.); Guatemala, Verfassung vom 15. 9. 1965, Art. 3 (B/15, S. 360); Honduras, Erlaß No. 104 vom 7. 3. 1950, No. 25 vom 17. 1. 1951, beide (B/1, S. 301, 302); Erlaß No. 103 vom 19. 12. 1957 (B/8, S. 10); Verfassung vom 3. 6. 1965, Art. 5 (*Blaustein-Flanz* [Anm. 26], Honduras); Irak, Proklamation vom 27. 11. 1957 (B/15, S. 369); Iran, Proklamation vom 15. 6. 1955 (B/15, S. 366); Irland, Gesetz vom 11. 6. 1968 (Stationary Office, Dublin, Continental Shelf Act, Act 14 of 1968); Israel, Proklamation vom 3. 8. 1952 und Gesetz No. 21 vom 10. 2. 1953, beide in (B/8, S. 14); Italien, Gesetz No. 613 vom 21. 6. 1967 (B/15, S. 370); Jugoslawien, Gesetz No. 22 vom 22. 5. 1965 (B/15, S. 294); Khmer-Republik, Deklaration vom 27. 9. 1969 (B/15, S. 51), Krâm No. 380/68 vom 16. 12. 1968 (B/16, S. 88); Korea, Proklamation vom 18. 1. 1952 (B/8, S. 14); Madagaskar, Gesetz No. 70-016 vom 15. 7. 1970 (B/16, S. 152); Malaysia, Gesetz vom 28. 7. 1966 (B/15, S. 375 und B/16, S. 154); Mexiko, Deklaration vom 29. 10. 1945 (B/1, S. 13); Neuseeland, Gesetz vom 3. 11. 1974 (B/15, S. 389); Norwegen, Gesetz vom 21. 6. 1963 (B/15. S. 393); Verordnung vom 25. 8. 1967 (B/15, S. 394); Erlasse vom 31. 1. 1969 und vom 21. 6. 1970 (B/16, S. 159, S. 161); Oman, Erlaß vom 17. 6. 1972 (B/16, S. 23); Peru, Erlaß No. 781 vom 1. 8. 1947 (B/1, S. 16), hierzu die britische Protesnote vom 6. 2. 1948, die Protestnote der USA vom 2. 7. 1948 (beide in ICJ Pleadings 1951, Bd. II, S. 747 und Bd. IV, S. 603); Philippinen, Proklamation No. 370 vom 20. 3. 1968 (B/15, S. 422); Portugal, Dekret No. 47973 vom 30. 9. 1967 (B/15, S. 423); Saudi-Arabien,

nommen werden sollten[28].

Nur Australien, Belgien, die Bahamas, die British Solomon Islands, Fidschi, Finnland, Großbritannien, Irland, Italien, Jugoslawien, Madagaskar, Neuseeland, Norwegen, Portugal, Schweden, die Sowjetunion, der Sudan, Thailand und die USA haben Rechtsvorschriften erlassen, in denen das Verhältnis zwischen Schiffahrt und Schelfausbeutung im Bereich von Installationen und Sicherheitszonen näher geregelt wird[29]. In der Regel werden dabei jedoch nicht der Schiffahrt Vorzugsrechte eingeräumt, sondern im Gegenteil, das Hauptinteresse wird auf den Schutz der Schelfinstallationen gerichtet[30]. Immerhin finden sich in mehreren Gesetzen Strafbestimmungen für den Fall der Schiffahrtsgefährdung im Festlandsockelbereich, wobei hier in der Höhe der Strafandrohung nicht zwischen solchen Verstößen und anderen, die die Sicherheitszonen von Installationen betreffen, unterschieden wird[31]. Das eindrucksvollste Beispiel liefert wohl Jugoslawien, das nicht nur die Behinderung nach Art. 5 Abs. 1 der Festlandsockel-Konvention, sondern auch diejenige nach Art. 5 Abs. 6 unter Strafandrohung zwischen 100.000 und 1 Mio. Dinar stellt[32].

Diese knappe Darstellung der nationalen Gesetzgebung zum Festlandsockel läßt wenig Zweifel am Umfang der im Zusammenhang mit der Schelfausbeutung eingetretenen Gefährdung der Schiffahrtsfrei-

Deklaration vom 28. 5. 1949 (B/1, S. 22); Erlaß No. M-27 vom 7. 9. 1968 (ILM 8, 1969, 606); Schweden, Gesetz und Verordnung vom 3. 6. 1966, beide (B/15, S. 437, 440); Sowjetunion, Dekret des Obersten Sowjet vom 6. 2. 1968 (B/15, S. 444); Sudan, Gesetz No. 196 vom 28. 11. 1970 (B/16, S. 30); Thailand, Gesetz vom 26. 3. 1971 (B/16, S. 164); Uruguay, Dekret vom 16. 5. 1969 (ILM 8, 1969, 1067); Venezuela, Gesetz vom 27. 7. 1956 (B/15, S. 472); Vereinigte Arabische Republik, Erlaß vom 3. 9. 1958 (AJIL 54 (1960), 491); USA, Proklamation vom 28. 9. 1945 (vgl. oben Anm. 4); Outer Continental Shelf Lands Act vom 7. 8. 1953 (B/15, S. 462); Jemen, Gesetz No. 8 vom 9. 2. 1970 (B/16, S. 25).

28 Vgl. das in Anm. 17 zitierte Memorandum (A/CN. 4/32) in YILC 1950/II, 101 (§ 263).

29 Zu diesen Gesetzen siehe die Angaben in Anm. 27.

30 In diesem Sinne auch *Warbrick* (Anm. 26), S. 144. Bemerkenswert ist, daß beispielsweise die Gesetzgebung Kanadas, Maltas und Dänemarks ausschließlich den Schutz von Installationen zum Gegenstand hat, während Schiffahrtsrechte nicht erwähnt werden (Quellenangaben oben in Anm. 26).

31 Vgl. hierzu die Gesetze (oben in Anm. 27) von Australien (2000 $, Strafandrohung), Bahamas (bis 3000 $), Solomon Islands (bis 500 £), Fidschi (bis 3000 $), Irland (100 £), Portugal (bis 30000 Escudos), Schweden (Geldstrafe ohne nähere Angabe), UdSSR (bis 10000 Rubel), Thailand (bis 10000 Baht).

32 Vgl. Art. 22, 25, 31 Abs. II und V des Jugoslawischen Gesetzes (zitiert oben Anm. 27).

heit. Die Hauptschwäche der Festlandsockeldoktrin liegt in der fatalen Vermischung nationaler und internationaler Zuständigkeiten im gleichen geographischen Seegebiet. Für die Schiffahrt hat dies zu einer bedenklichen Rechtsunsicherheit geführt, da sie gezwungen ist, sich in zunehmendem Umfang den verschiedensten nationalen Festlandsockelgesetzen und deren häufigen Änderungen anzupassen.

Auch ein Überblick über die mehrseitige Staatenpraxis kann diese Feststellung nicht abschwächen. Seit der Vertrag von Paria[33] vom 12. Februar 1945 zwischen Venezuela und Großbritannien (für seine Kolonie Trinidad und Tobago) den Auftakt für die Vertragsschließungstätigkeit zur Abgrenzung des Festlandsockels zwischen Nachbarstaaten gebildet hat, sind, nach den zugänglichen Quellen zu schließen, 45 weitere Verträge in allen Teilen der Welt geschlossen worden[34]. In nur zehn dieser Abgrenzungsverträge befassen sich die Parteien mit der Schiffahrt im geteilten Schelfgebiet. Die nahezu stereotyp verwendete Formulierung lautet etwa:

»Nothing in this agreement shall be deemed to affect the legal status of the superjacent waters.«

Im Vertrag von Paria findet sich in Art. 6 eine etwas ausführlichere Formulierung:

»Nothing in this Treaty shall be held to affect in any way the status of the waters of the Gulf of Paria or any rights of passage or navigation on the surface of the seas outside the territorial waters of the Contracting Parties. In particular, passage or navigation shall not be closed or be impeded by any works or installations which may be erected, which shall be of such a nature and shall be so constructed, placed, marked, buoyed and lighted, as not to constitute a danger or obstruction to shipping[35]«.

Eine derart eingehende Regelung der Schelfschiffahrt stellt aber durchaus die Ausnahme dar, wie die spätere Vertragspraxis zeigt. Bereits in dem Abgrenzungsvertrag zwischen Großbritannien und Norwegen vom 10. März 1965 findet man in Art. 5 nur noch die lapidare Feststellung:

33 Quelle: LNTS 205, 122.

34 Vgl. die Aufstellung bei *Rüster*, Verträge und Deklarationen über den Festlandsockel (Continental Shelf) (1974), S. 23.

35 Vgl. oben Anm. 33.

»This Agreement shall not affect the status of the superjacent waters or air space above[36]«.

Fast gleichlautend hiermit sind entsprechende Bestimmungen in den Abgrenzungsverträgen zwischen Italien und Jugoslawien vom 8. Januar 1968 (Art. 4), zwischen Polen und der DDR vom 29. Oktober 1968 (Art. 3), zwischen Polen und der UdSSR vom 28. August 1969 (Art. 3), zwischen dem Iran und Qatar vom 20. September 1969 (Art. 4), zwischen dem Iran und Bahrain vom 17. Juni 1971 (Art. 4), zwischen Frankreich und Spanien vom 29. Januar 1974 (Art. 6) sowie zwischen Japan und Korea (Süd) vom 5. Februar 1974 (Art. 3)[37]. Eine Ausnahme macht der Vertrag über den Rio de La Plata zwischen Argentinien und Uruguay vom 19. November 1973, in dessen Art. 72 ausführlicher auf die Schiffahrt Bezug genommen wird:

»Both Parties guarantee freedom of navigation and overflight of the seas in their respective jurisdictions beyond the twelve nautical miles measured from the corresponding base lines and the mouth of the La Plata River, commencing from the outer limit with no restrictions other than those deriving from the exercise by each Party, of their powers over the explorations, conservation and preservation of resources, the protection and preservation of the environment, scientific research, and the construction and placement of installations, and those referred to in Article 86[38]«.

Keinerlei Bezug auf die Schiffahrtsfreiheit nehmen die Abkommen über die Verteilung gewisser biologischer Festlandsockelressourcen, wie sie zwischen Japan bzw. der UdSSR und den USA oder zwischen Brasilien und den USA bzw. Trinidad und Tobago geschlossen wurden[39].

Weitergehende Gefahren, als sie im Zusammenhang mit dem geltenden Festlandsockelrecht dargestellt wurden, drohen der Schiffahrts-

36 Vgl. UNTS 551, 214; ferner *Rüster* (Anm. 34), S. 51.

37 Sämtliche Texte bei *Rüster* (Anm. 34) mit weiteren Angaben (S. 74, 85, 88, 90, 109, 156, 160). Erwähnenswert ist auch die gemeinsame Deklaration über den Festlandsockel der Ostsee von UdSSR, Polen und DDR vom 23. 10. 1968, in deren Art. 7 und 8 die Schiffahrtsfreiheit ausdrücklich garantiert wird (Text wie eingangs, S. 81).

38 Vertragstext siehe bei *Rüster* (Anm. 34), S. 148.

39 Es handelt sich um die inzwischen mehrfach verlängerten King Crab-Abkommen zwischen Japan und den USA vom 26. 1. 1964, zwischen der UdSSR und den USA vom 5. 2. 1965, ferner um die Shrimp Agreements zwischen Brasilien und den USA vom 9. 5. 1972 sowie zwischen Brasilien und Trinidad und Tobago vom 19. 5. 1972 (alle Texte bei *Rüster* (Anm. 34), S. 45, 49, 119, 127 mit weiteren Angaben).

freiheit von den Tendenzen einiger Staaten, besonders Lateinamerikas und der Dritten Welt, über das Schelfkonzept hinausgehende Ansprüche auf breite Meereszonen, die ihren Küsten vorgelagert sind, zu erheben. Man erinnert sich des einseitigen Vorgehens Argentiniens, das 1946 im Anschluß an die Truman-Doktrin seine Festlandsockelansprüche auch für das epikontinentale Meer ausdehnte[40]. Die sogenannten CEP-Staaten (Chile, Ecuador und Peru) folgten mit einer neuen seerechtlichen Variante; um sich für die geringe Ausdehnung ihres Schelfs zu entschädigen, beanspruchten sie 200 sm breite Küstenmeere bzw. Fischereischutzzonen[41]. In der bekannten Deklaration von Santiago vom 18. August 1952 und erneut in der Deklaration von Lima vom 4. Dezember 1954 verpflichteten sie sich zu gegenseitiger Unterstützung bei der Durchsetzung dieser Politik[42]. In der ersten gemeinsamen Deklaration wurde in Abschnitt V das Recht der *innocent passage* innerhalb der 200-sm-Zone gewährleistet, was auf die Beanspruchung eines entsprechend breiten Küstenmeeres schließen läßt. Trotz aller Proteste haben die CEP-Staaten ihre Politik nicht aufgegeben. Im Gegenteil, vor allem im Laufe der 60er Jahre folgten weitere Staaten diesem Beispiel mit dem Ergebnis, daß heute Argentinien, Brasilien, Ecuador, El Salvador, Panama, Peru, Sierra Leone, Somalia und Uruguay 200 sm breite Küstenmeere beanspruchen[43]. Ferner erweiterten Guinea sein Küstenmeer auf 130 sm, Gabun auf 100 sm, Nigeria auf 30 sm, Französisch-Guayana auf 80 sm, Ghana auf 30 sm, Tansania auf 50 sm und Senegal auf 110 sm[44]. Weder die zahlreichen Proteste dritter Staaten noch die Stimmen in der einschlägigen Literatur, die ganz überwiegend diese einseitigen Maßnahmen als völkerrechtswidrig bewerten, konnten

40 Quellenangaben zur Proklamation Argentiniens vom 11. 10. 1946 (oben Anm. 27).

41 Quellenangaben zu den entsprechenden Rechtsakten der CEP-Staaten finden sich oben in Anm. 26, 27. Eine eingehende Behandlung erfährt die lateinamerikanische Politik bei *Rojahn*, Die Ansprüche der lateinamerikanischen Staaten auf Fischereivorrechte jenseits der Zwölfmeilengrenze [1972].

42 Texte dieser Deklarationen bei *Rüster* (Anm. 34), S. 29, 30.

43 Texte der entsprechenden Rechtsakte finden sich überwiegend in ST/LEG/SER. B/15 und 16; siehe auch *Freeman*, Possible Solutions to the 200-Mile Territorial Limit, The International Lawyer 7 (1973), 387 ff.

44 Vgl. etwa die Aufstellungen der FAO (Fisheries Circular No. 127, Rome 1971, wiedergegeben in ILM 10 (1971), 1255 ff.) und in *Churchill* (Anm. 26), Bd. II, S. 833 ff. Neben diesen Ansprüchen auf exzessiv breite Küstengewässer erhebt eine noch größere Zahl von Staaten Anspruch auf ausschließliche Fischereizonen unterschiedlicher Breite.

diese Staaten zu einer Änderung ihrer Haltung bewegen[45]. Im Gegenteil, der Wandel der Staatenpraxis vollzieht sich so rasch, daß zuverlässige Angaben hierüber gar nicht mehr möglich sind.

Die Gefahren für die Schiffahrtsfreiheit liegen auf der Hand: wo Küstenstaaten sich das Recht zu einseitigen Maßnahmen nehmen, ist der nächste Schritt bald getan, nämlich den Begriff *innocent passage* entsprechend willkürlich auszulegen. Wieder ist der Entstehungsprozeß des Völkerrechts in Verzug geraten; eine neue Seerechtskonferenz findet statt, um die zahlreichen einseitigen Maßnahmen im Rahmen einer völkerrechtlichen Vereinbarung nachträglich zu legitimieren. Abstriche von den einmal eingenommenen Rechtspositionen wird es kaum geben, so daß das Schicksal der Schiffahrtsfreiheit ungewisser ist denn jemals zuvor.

2. Die Vorbereitungen der 3. UN-Seerechtskonferenz

In Erwartung der 3. UN-Seerechtskonferenz waren es wiederum die lateinamerikanischen Staaten, die die Initiative ergriffen und mit zwei Vorschlägen an die Öffentlichkeit traten, den Deklarationen von Montevideo vom 8. Mai 1970 und von Lima vom 8. August 1970[46]. In der erstgenannten Deklaration wird in Punkt 2 ein Recht des Küstenstaates proklamiert, die Grenzen seines maritimen Hoheitsgebiets den eigenen geographischen Gegebenheiten entsprechend selbst festlegen zu dürfen. In Punkt 6 wird dann erklärt, der Küstenstaat habe

> »the right to adopt, for the aforementioned purposes, regulatory measures applicable in areas under their maritime sovereignty and jurisdiction without prejudice to freedom of navigation by ships and overflying by aircraft of any flag.«

Deutlicher noch ist die Deklaration von Lima formuliert, wenn dort im dritten Punkt der Präambel davon die Rede ist,

45 Der IGH hat bedauerlicherweise in seiner kürzlich gefällten Entscheidung zum *isländischen Fischereistreit* hierzu keine Stellung genommen, obwohl die ausdrücklich von den Klägern Großbritannien und Bundesrepublik Deutschland beantragt worden war (vgl. ICJ Reports of Judgments 1974, 6 bzw. 178). Er entschied lediglich, daß die 50 sm breite isländische Fischereizone gegenüber der Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien wegen deren historischen Fischereirechten keine Anwendung finden dürfe.

46 Beide Texte finden sich in ST/LEG/SER. B/16, S. 586, 587; ferner bei *Rüster* (Anm. 34), S. 94, 96. Siehe auch *Kehden*, Die Deklaration von Montevideo über das Seerecht vom 8. 7. 1970 im Lichte der Bemühungen um eine Dritte Seerechtskonferenz, Verfassung und Recht in Übersee (VRÜ) 3 (1970), 521 ff.

»that the dangers and damage resulting from indiscriminate and abusive practices in the extraction of marine resources, among other reasons, have led an important group of coastal states to extent the limits of their sovereignty or jurisdiction over the sea with due respect for freedom of navigation and flight in transit for ships and aircraft. . .«.

Als drittes Seerechtsprinzip findet sich dort eine ähnliche Formulierung wie sie in Punkt 6 der Deklaration von Montevideo enthalten ist.

Andere seerechtliche Dokumente wie etwa das Lusaka-Statement on the Sea-Bed vom 10. September 1970 oder der Report of the Sub-Committee on the Law of the Sea of the Asian-African Legal Consultative Committee vom 27. Januar 1971 lassen jeden Bezug zur Schiffahrt vermissen[47]. Ausführlicher wurde hierauf erst wieder in der Deklaration von Santo Domingo vom 9. Juni 1972 eingegangen, wo es in Punkt 5 zur »Patrimonial Sea«, in Punkt 4 zum »Continental Shelf« und in Punkt 1 zu »High Seas« heißt:

»5. In this zone ships and aircraft of all States, whether coastal or not, should enjoy the right of freedom of navigation and overflight with no restrictions other than those resulting from the exercise by the Coastal State of its rights within the area. . .

4. In that part of the continental shelf covered by the patrimonial sea the legal regime provided for this area shall apply. With respect to the part beyond the patrimonial sea, the regime established for the continental shelf by International Law shall apply.

1. The waters situated beyond the outer limits of the patrimonial sea constitute an international area designated as high seas, in which there exists freedom of navigation...«[48].

Die Ergebnisse des regionalen Seminars von Yaoundé vom 30. Juni 1972 sind deutlich am Vorbild der Deklaration von Montevideo orientiert, wenn dort einerseits für das küstenstaatliche Recht, den eigenen maritimen Hoheitsbereich selbst zu bestimmen, eingetreten wird, andererseits es aber heißt:

47 Text dieser Dokumente in ST/LEG/SER. B/16, S. 593, 594.

48 Text in ST/LEG/SER. B/16, S. 599; siehe hierzu *Castañeda*, The Concept of Patrimonial Sea in International Law, Indian Journal of International Law 12 (1972), 538; ferner *Nelson*, The Patrimonial Sea, ICLQ 22 (1973), 668 ff.

»The establishment of such a zone shall be without prejudice to the following freedoms: freedom of navigation. . .«[49].

Weitere Einzelheiten, wie sich diese gegensätzlichen Positionen auf einen Nenner bringen ließen, sind in dem Dokument nicht enthalten. Außer in den genannten Dokumenten, deren Aufzählung keineswegs vollständig ist, wurde die Diskussion hauptsächlich im Rahmen des UN Sea-Bed Committee fortgeführt. Ursprünglich war dessen Aufgabenkreis auf die Fragen der künftigen Rechtsordnung der Tiefsee außerhalb nationaler Jurisdiktion begrenzt. Erst nachdem die UN-Generalversammlung am 17. Dezember 1970 in ihrer Resolution 2750 C (XXV) beschlossen hatte, eine weitere Seerechtskonferenz zur Regelung aller offenen seerechtlichen Probleme einzuberufen, wurden dort auch Schiffahrtsfragen im Bereich von Festlandsockel und EEZ behandelt[50].

Unter den zahlreichen Vorschlägen und Entwürfen, die dem UN Sea-Bed Committee ab 1970 zugingen, ragt der Malteser Entwurf eines »Ocean Space Treaty« von Botschafter *Pardo*, dem Initiator der gesamten Meeresbodendebatte, heraus. Die Schiffahrt genießt innerhalb des 200 sm breiten *national ocean space* gemäß Art. 47 Abs. 1 und 3 sowie gemäß Art. 48 Abs. 1 das *right of passage*; nur innerhalb von 12 sm gilt das Recht der *innocent passage*. Nach Art. 50 wird dem Küstenstaat unter Haftungsandrohung aufgegeben, in seinem *national ocean space* auftretende Gefahren bekanntzugeben[51]. Die Art. 51 - 55 enthalten weitere an die Adresse des Küstenstaates gerichtete Verbote, die eine ungehinderte Durchfahrt der internationalen Schiffahrt sicherstellen sollen. Angesichts dieser weitgehenden, bisher beispiellosen Vorkeh-

49 Text in ST/LEG/SER. B/16, S. 601.

50 Die Resolution findet sich in UN GAOR, 25th Session, Suppl. No. 28, S. 26. Die ersten Berichte des UN Sea-Bed Committee finden sich in GAOR, 23rd Session, Report of the *Ad Hoc* Committee to Study the Peaceful Uses of the Sea-Bed and the Ocean Floor Beyond the Limits of National Jurisdiction; ferner GAOR 24th Session, Suppl. No. 22 + 22 A; 25th Session, Suppl. No. 21.

51 Text des Entwurfs in GAOR, 26th Session, Suppl. No. 21, S. 105 ff. (UN Doc. A/AC. 138/53). Andere Staaten brachten in dieser Sitzungsperiode Entwürfe und Arbeitspapiere ein, die sich entweder ausschließlich auf das Tiefseeregime bezogen oder nur Vorschläge für weitere Tagesordnungspunkte auf der Konferenz enthielten (siehe die eingangs zitierte Quelle, S. 51, 67, 76, 82, 83, 92, 103, 194, 197, 205). Im Bereich des Sea-Bed Committee findet sich nur ein knapper Hinweis auf die Schiffahrtsdiskussion (S. 13).

rungen im Interesse der Schiffahrtsfreiheit ist verständlich, wenn Art. 55 des Entwurfs lautet:

»Foreign vessels traversing national ocean space shall comply with the rules and regulations enacted by the coastal State in conformity with these articles and other rules of international law, in particular with such laws and regulations relating to transport, navigation and the prevention of pollution.«

Unter den Vorschlägen, die dem Sea-Bed Committee während der 27. Sitzungsperiode der UN-Generalversammlung vorgelegt wurden, ist neben den schon oben erwähnten Dokumenten von Yaoundé und Santo Domingo ein Entwurf Kenias zu einer 200 sm breiten EEZ zu erwähnen[52]. Ähnlich den Deklarationen von Montevideo und Lima ist hier in Art. 1 von einem Recht des Küstenstaates die Rede, seine maritimen Hoheitsgrenzen selbst zu bestimmen. Anders als in der detaillierten Regelung des Vorschlages Maltas wurde in diesem Entwurf Kenias die Schiffahrtsfreiheit nur in einer vagen Generalklausel knapp erwähnt.

Auf den letzten Sitzungen des Sea-Bed Committee, das durch die 28. UN-Generalversammlung aufgelöst wurde, wurde eine Flut weiterer Entwürfe eingereicht. Insgesamt wurden 12 Vorschläge zum Festlandsockel bzw. zur EEZ vorgelegt sowie drei Vorschläge zur Einführung 200 sm breiter Küstengewässer; in zehn Fällen finden sich darin die üblichen Generalklauseln zur Schiffahrtsfreiheit ohne nähere Regelung der zu erwartenden Nutzungskonflikte[53]. Dabei ist das chinesi-

52 Vgl. oben Anm. 48, 49; der Entwurf Kenias findet sich in GAOR, 27th Session, Suppl. No. 21, S. 180 ff. Art. 3 des Entwurfs lautet etwa: »The establishment of such a Zone shall be without prejudice to the exercise of freedom of navigation . . .« Art. 10: »Each State shall ensure that any exploration or exploitation activity within its Economic Zone is carried out exclusively for peaceful purposes and in such a manner as not to interfere unduly with the legitimate interests of other States in the region or those of the International Community.« Im Bericht des zuständigen Sub-Committee II des Sea-Bed Committee werden die Schiffahrtsfragen im Festlandsockelbereich und in der EEZ nur kursorisch erwähnt (vgl. §§ 171 und 174 auf S. 42 ff. der eingangs zitierten Quelle).

53 Die Dokumente sind wiedergegeben in GAOR, 28th Session, Suppl. No. 21, Bd. I-VI. Generalklauseln finden sich in: Organization of African Unity, Declaration on the Issues of the Law of the Sea, Punkt 7 (Bd. II, S. 6); Colombia, Mexico, Venezuela – Draft Articles, Art. 9 (Bd. III, S. 20); Uruguay – Draft Articles, Präambel Punkt 3 und Art. 16 (Bd. III, S. 26); Ecuador, Panama, Peru – Draft Articles, Art. 4 (Bd. III, S. 30); China, Working Paper, Punkt II,

sche Working Paper insofern erwähnenswert, als dort nur die nicht näher definierte *normal navigation* im Bereich von Festlandsockel und EEZ garantiert werden[54]. Der einzige Entwurf, der sich mit der Schiffahrtsproblematik ausführlich auseinandersetzt, ist eine revidierte Fassung des früheren maltesischen Ocean Space Treaty[55]. Da die hier interessierenden Bestimmungen nur unwesentlich geändert wurden, kann auf eine nähere Behandlung verzichtet werden.

Bereits die Vorbereitungen der 3. UN-Seerechtskonferenz zeigen, daß die küstenstaatlichen Ausdehnungstendenzen nicht mehr aufzuhalten sind. Die Anerkennung der EEZ im Laufe der Konferenz steht bei der großen Zahl der Befürworter, besonders der Staaten der Dritten Welt zu erwarten. Angesichts des relativ geringen Interesses, das die Schiffahrt auf sich zu ziehen vermochte, ist zu befürchten, daß es bei den begrifflich meist unscharfen Generalklauseln zur Garantie der Schiffahrtsfreiheit bleibt und daß sich ausgewogene Detailregelungen wie in den Entwürfen Maltas nicht durchsetzen werden.

3. Die zweite Session der 3. UN-Seerechtskonferenz in Caracas

Nur Optimisten konnten erwarten, daß diese in der Geschichte der UN größte Diplomatenkonferenz bereits nach einer ersten zehnwöchigen Arbeitssitzung das riesige Pensum von über 100 Diskussionspunkten bewältigen und endgültige Ergebnisse vorlegen würde. Die Teilnehmer der Konferenz hat es kaum erstaunt, als sich herausstellte, daß es noch vielleicht mehrerer Zusammenkünfte bedürfte, um eine neue Seerechtsordnung aus der Taufe heben zu können.

In dem hier maßgeblichen Zusammenhang ist der Ertrag der Konferenz besonders bescheiden geblieben, was angesichts der Erfahrung des UN Sea-Bed Committee wenig verwunderlich ist. Das beste Bild über die Situation vermitteln die Statements vor dem Plenum der Konfe-

4 und III, 3 (Bd. III, S. 72); USA – Draft Articles, Art. 4 (Bd. III, S. 77); Norway, Australia – Working Paper, Art. 1, d (Bd. III, S. 78); Argentina – Draft Articles, Art. 13 (Bd. III, S. 80); Entwurf 14 afrikanischer Staaten zur EEZ, Art. IV (Bd. III, S. 88); Uganda, Zambia – Draft Articles, Art. 4, Abs. V (Bd. III, S. 90). Siehe auch die knappen Bemerkungen zur Schiffahrt im Bericht des zuständigen Sub-Committee II, in Bd. I, S. 52 (§§ 54–56), ferner die Zusammenstellungen in Bd. IV, S. 94, Bd. V, Punkt 5.5 und 6.3 sowie Bd. VI, S. 95.

54 Vgl. die Quellenangaben in Anm. 53.

55 Malta: Preliminary Draft Articles on the Delimitation of Coastal State Jurisdiction in Ocean Space, GOAR, 28th Session, Suppl. No. 21, Bd. III, S. 35. Zum ersten Entwurf Maltas siehe oben Anm. 51.

renz, die Diskussionen des hier u. a. zuständigen 2. Konferenzausschusses und die vorgelegten Vorschläge.

In der Zeit zwischen dem 28. Juni und 15. Juli 1974 wurden von 115 Staaten und 9 internationalen Organisationen allgemeine Erklärungen zu den Schwerpunkten ihrer seerechtlichen Interessen abgegeben; über die Hälfte aller Staten erwähnte die Schiffahrtsproblematik im Bereich von Festlandsockel und EEZ nicht[56]. Unter den 54 Staaten, die sich für die Schiffahrtsfreiheit stark machten, sind Tonga, Dänemark und die Bundesrepublik Deutschland wegen ihrer entschiedenen Haltung besonders zu erwähnen[57]. Schließlich haben auch zwei Staaten (Tansania, Somalia) die Schiffahrtsfreiheit wegen ihres Mißbrauchs durch die Industriestaaten scharf kritisiert[58].

Dem zur Behandlung dieser Rechtsfragen zuständigen 2. Ausschuß[59]

56 Es handelt sich hierbei um folgende Staaten (in der Reihenfolge ihres Auftretens), wobei Stellungnahmen zur Meerengenfrage hier nicht berücksichtigt wurden: Costa Rica, Barbados, Südvietnam, Nordkorea, Namibia, Trinidad und Tobago, Iran, Schweden, Kenia, Westsamoa, Ghana, Kamerun, Südkorea, Mongolei, Jugoslawien, Kanada, Jamaika, Bangladesch, Sri Lanka, Kolumbien, Bolivien, Madagaskar, Mauritius, Nicaragua, Fidschi, Arabische Liga, Philippinen, Laos, Rumänien, Finnland, Sambia, Singapur, Zaire, Nigeria, Ungarn, Saudi-Arabien, Malaysia, Panama, Thailand, Tunesien, Frankreich, Gambia, Paraguay, Mali, Belgien, Uganda, Türkei, Nepal, Vatikan, Guinea-Bissau, Japan, Bhutan, Lesotho, Obervolta, Indonesien und Venezuela. Zum Inhalt der Erklärungen dieser Staaten vgl. Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Second Session, Provisional Summary Records, A/CONF. 62/SR. 21 - SR. 42.

57 Hierzu gehören (in der Reihenfolge ihres Auftretens): Brasilien, El Salvador, Guinea, UdSSR, Argentinien, Ägypten, DDR, China, Honduras, Norwegen, Australien, Mauritanien, Indien, Albanien, Kongo, Tonga, Großbritannien, Tschechoslowakei, Kuba, Jemen, Chile, Polen, Uruguay, Ecuador, Island, Volksdemokratie Jemen, Griechenland, Bahamas, Libyen, Afghanistan, Libanon, Dänemark, Liberia, Bundesrepublik Deutschland, Niederlande, United Arab Emirates, Schweiz, Panama, Irak, Bulgarien, Israel, Oman, Irland, USA, Khmer-Republik, Österreich, Senegal, Algerien, Spanien, Bahrain, Sierra Leone, Marokko, Italien, Dominikanische Republik. Quellenangaben wie oben Anm. 56; die Ausführungen Tongas finden sich in A/CONF. 62/SR. 28, S. 19, diejenigen Dänemarks und der Bundesrepublik Deutschland in A/CONF. 62/SR. 33, S. 9, S. 15.

58 In der Erklärung Tansanias hieß es u. a.: »In order to develop a modern international law, it was inevitable that certain concepts and dogmas would be challenged, particularly that of the freedom of the seas, which was completely inappropriate in the modern world. Freedom of the seas had ceased to serve the interests of international justice . . .« (A/CONF. 62/SR. 26, S. 16). Der Vertreter Somalias erklärte u. a.: »Furthermore. . . there were no guarantees that under the pretext of freedom of navigation the technologically advanced maritime Powers would not persist in completely disregarding the territorial integrity of developing coastal States. . .« (A/CONF. 62/SR. 42, S. 14).

59 Vergleiche den Arbeitskatalog des Second Committee (UN Doc. A/CONF. 62/28, S. 5,6): Punkt 5.5 und 6.3, Schiffahrt über dem Festlandsockel und in der EEZ.

der Konferenz lagen abgesehen von den schon erwähnten Materialien des Sea-Bed Committee mehrere Entwürfe zur Diskussion vor. Wie schon im Sea-Bed Committee wurde in diesen Dokumenten entweder gar nicht[60] oder nur mit der üblichen Generalklausel die Schiffahrtsfreiheit behandelt[61]. Dabei fällt auf, daß bei der Erörterung von Festlandsockel und EEZ im gleichen Entwurf gelegentlich die Schiffahrtsrechte nur noch im Bereich der EEZ Erwähnung finden[62]. Dies zeigt deutlich die schon früher zu beobachtenden Bestrebungen, das Festlandsockelrecht künftig gegenüber dem Recht der EEZ zurückzudrängen.

Eine nähere Regelung des Verhältnisses von internationaler Schiffahrt und festen Installationen findet sich besonders in den Entwürfen Nigerias und der USA mit einer ausgewogenen Verteilung von Rechten und Pflichten sowohl der Küstenstaaten als auch dritter Staaten. Den Rechten zur Ausbeutung der EEZ und zur Sicherung dieser Nutzung etwa gegenüber schädlichen Einflüssen durch Meeresverschmutzung stehen klar definierte Pflichten gegenüber, die Bewegungsfreiheit der Schiffahrt besonders in viel befahrenen Seestraßen zu garantieren[63].

Wesentlich bescheidener ist der Ertrag der of langatmigen Erklärungen im 2. Ausschuß ausgefallen. Bei der Erörterung der Festlandsockelproblematik wurden nur Abgrenzungsprobleme, die Definition der äußeren Festlandsockelgrenze und die Überlagerung des Schelfrechts durch die EEZ angesprochen. Lediglich der Delegierte Israels setzte sich ausdrücklich für die Garantie der Schiffahrtsfreiheit im epikontinentalen Meer ein[64]. Bei den Debatten um die EEZ sprachen sich aber im-

60 Vgl. die Draft Articles von Spanien, Ecuador zum 200 sm breiten Küstenmeer, Nigeria zum 50 sm breiten Küstenmeer (A/CONF. 62/L. 6, 10, 12); ferner die Draft Articles zur EEZ von Japan (A/CONF. 62/ L. 31).

61 Generalklauseln zur Schiffahrtsfreiheit enthalten die Entwürfe von Nicaragua zum 200 sm breiten Küstenmeer (Art. 6; A/CONF. 62/C. 2/L. 17), von Nigeria zur EEZ (Art. 2 Abs. Ia; Art. 3 Abs. III und IV; A/CONF. 62/C. 2/L. 21/Rev. 1), von Griechenland zum Festlandsockel und zur EEZ (Art. 2 Abs. III, wenn auch nur indirekt: A/CONF. 62/C. 2/L. 22; ferner Art. 9, 10: A/CONF. 62/C. 2/L. 25) 17afrikanische Staaten, zur EEZ (Art. V, A/CONF. 62/C. 2/L. 82); OAU Declaration vom 17. 4. 1974 (Teil C, Punkt 7: A/CONF. 62/33); Kanada, Chile, Island, Indien, Indonesien, Mauritius, Mexiko, Neuseeland, Norwegen-Working Paper (Art. 14 zur EEZ, A/CONF. 62/L. 4); Ostblockstaaten (Art. 4: A/CONF. 62/C. 2/L. 38); USA (Art. 7 ff. und 25: A/CONF. 62/C. 2/L. 47).

62 Vgl. z. B. die in Anm. 61 aufgeführten Dokumente A/CONF. 62/L. 4; A/CONF. 62/33.

63 Siehe Art. 1–4 (A/CONF. 62/C. 2/L. 21/Rev. 1), ferner Art. 3 und 7 (EEZ) sowie 25 und 28 (Festlandsockel) in A/CONF. 62/C. 2/L. 47.

64 Siehe die Summary Records in A/CONF. 62/C. 2/SR. 16, S. 7. Im Grunde

merhin 30 von 99 Delegierten für die Erhaltung der Schiffahrtsfreiheit aus[65]. Die Delegierten Singapurs und Bhutans erhoben gravierende Bedenken gegen eine Einführung der EEZ. Insgesamt hat sich aber die bei weitem größte Mehrheit aller Staaten für die EEZ ausgesprochen, so daß an deren Anerkennung, wiewohl zu einem noch ungewissen Zeitpunkt, keine Zweifel mehr bestehen können. Gleichzeitig darf aber nicht übersehen werden, daß die rechtliche Ausgestaltung der EEZ im einzelnen noch außerordentlich umstritten ist.

Der bisherige Verlauf der 3. UN-Seerechtskonferenz hat erneut gezeigt, daß Schiffahrtsfragen kein ihrer Bedeutung angemessenes Interesse auf sich ziehen können[66]. Die größte Zahl der Delegierten konzentrierte sich vorrangig auf die Sicherung nationaler wirtschaftlicher Sonderrechte und befaßte sich wesentlich weniger intensiv mit dem Anliegen, das ursprünglich den Anstoß zu dieser Konferenz gegeben hatte, nämlich eine internationale Nutzungsordnung des Meeres jenseits nationaler Jurisdiktion zu schaffen. Angesichts dieser neuen dominierenden Interessenlage ist die Vernachlässigung der Schiffahrtsfragen nur zu verständlich. Als weitere Tendenz ergab sich, daß allen gegenteiligen Beteuerungen zum Trotz das Konzept des Festlandsockels in absehbarer Zeit weitgehend nur noch völkerrechtsgeschichtliches Interesse beanspruchen kann. Die EEZ mit ihren Nutzungsrechten auch über die biologischen Ressourcen geht inhaltlich erheblich über die Schelfrechte hinaus, so daß diese nur noch in den seltenen Fällen einer über 200 sm hinausgehenden Ausdehnung des Schelfs (USA, Australien, Argentinien, Kanada und UdSSR) von Bedeutung sein werden. Diese allgemeinen Feststellungen lassen sich trotz aller gebotenen Zurückhaltung bei der Bewertung der von verschiedensten politischen

kann man von Diskussionen im 2. Ausschuß nicht sprechen; dessen Arbeitsweise bestand im wesentlichen aus einer endlosen Aneinanderreihung von insgesamt 59 Statements, die allzu häufig und ausführlich das geltende Recht wiedergaben. (Vgl. A/CONF. 62/C. 2/SR. 16–21).

65 Insgesamt wurden 99 Erklärungen zur EEZ abgegeben; Neuseeland, Nigeria, Portugal, DDR, Jugoslawien, Obervolta, die Schweiz, Finnland, Bangladesch, Kenia, Liberia, Sri Lanka, El Salvador, Griechenland, Indien, Pakistan, Italien, Südkorea, Argentinien, Elfenbeinküste, Bolivien, Senegal, Großbritannien, Ukraine, Chile, Uruguay, Nordkorea, Guatemala, Bulgarien, Venezuela, UdSSR und der Irak sprachen sich für die Schiffahrtsfreiheit in der EEZ aus (vgl. A/CONF. 62/C. 2/SR. 22—SR. 29).

66 So auch *Clingan* (Anm. 3), S. 207. Dieser Trend ergibt sich auch aus dem Informal Working Paper des Second Committee, Provision 73 und 97 in A/CONF. 62/C. 2/WP. 1, S. 43 und 57.

oder taktischen Erwägungen motivierten Konferenzerklärungen und eingebrachten Dokumenten treffen.

Die umfassende Überprüfung der küstenstaatlichen Ausdehnungstendenzen hat den bedrohlichen Grad der bereits eingetretenen und noch zu erwartenden Gefährdung der Schiffahrtsfreiheit durch *creeping jurisdiction* deutlich gemacht. Neben den im Anschluß noch zu erwähnenden direkten Behinderungen der Schiffahrt durch Schelfinstallationen stellt der Expansionsdrang der Küstenstaaten schon deshalb die größte Gefahr dar, weil hierdurch wegen der bislang unklaren bzw. international unzulänglich geregelten Gesetzgebungszuständigkeit der Küstenstaaten eine weitgehende Rechtsunsicherheit für die Schiffahrt eingetreten ist. Nach Einführung der EEZ wird sich dies nur ändern, wenn es auf künftigen Sessionen der Konferenz gelingen wird, das Verhältnis von Schiffahrt und Meeresausbeutung klar zu regeln, insbesondere die notwendige Bewegungsfreiheit der Schiffahrt sicherzustellen.

III. *Die konkrete Beeinträchtigung der Schiffahrt durch die Ausbeutung des Festlandsockels und der Ausschließlichen Wirtschaftszone*

Noch in der Zeit, als die ILC sich bereits um die Kodifikation des Festlandsockelrechts bemühte, gab es Stimmen, die von der Schelfnutzung und den hierfür notwendigen festen Installationen keine Behinderung für die Schiffahrt erwarteten[67]. Die tatsächliche Entwicklung hat diese Auffassung inzwischen deutlich widerlegt. Über 5000 Bohrtürme existieren allein im Golf von Mexiko, davon über 2000 im Bereich wichtiger Schiffahrtsstraßen, und in der Nordsee bahnt sich eine ähnliche Entwicklung an[68]. Dort kommt allerdings noch erschwerend

67 Vgl. etwa die berühmte Abu Dhabi Arbitration (Award of Lord Asquith of Bishopstone in the Arbitration between Petroleum Development Ltd. and the Sheikh of Abu Dhabi) von Lord *Asquith* in ILR 18 (1951), 144 ff.: »The subsoil, however, of the submarine area is not a highway between nations and the installations necessary to exploit it need hardly constitute an appreciable obstacle to free navigation«. Siehe ferner *Sturm*, Das Kontinentalschelf, S. 144; danach werde die Behinderung der Schifffahrt nicht sehr häufig sein, da Öl nicht im Bereich von Schiffahrtsstraßen gefunden werde, sondern in abgelegenen Meeresgebieten.

68 Vgl. oben die Angaben in Anm. 8; siehe ferner *Griffin*, Accommodation of Conflicting Uses of Ocean Space with Special Reference to Navigation Safety Lanes, in: Proceedings of the 2nd Annual Conference of the Law of the Sea Institute (1967), S. 73. Zu den Installationen der Nordsee siehe *Young*, Offshore Claims and Problems in the North Sea, AJIL 59 (1965), 507. Insgesamt gibt es in der Nordsee zur Zeit

hinzu, daß sich mit Rotterdam nicht nur der verkehrsreichste Hafen der Welt, sondern auch die verkehrsreichsten Schiffahrtsstraßen der Welt in der Nordsee befinden. Die Straße von Dover passieren rund 40 Schiffe gleichzeitig: über 750 pro Tag, d. h. über 300000 pro Jahr[69]. Durch die Übergröße der neuen Generation von Container-Schiffen und Tankern mit ihrem beträchtlichen Tiefgang wird deren Manövrierfähigkeit besonders in einem so flachen Meer wie der Nordsee weiter erschwert. Schelfinstallationen bedeuten dann eine zusätzliche Behinderung; Kollisionen blieben daher auch nicht aus[70].

Hintergrund und Entstehungsgeschichte des geltenden Völkerrechts, das – in der Festlandsockelkonvention von 1958 niedergelegt – diesen Konflikt zu regeln hat, wurden bereits eingehend erörtert[71]. Die Bedingungen der direkten Behinderung der Schiffahrt durch Schelfinstallationen sind in Art. 5 Abs. 1, 2, 3, 5, 6 der Konvention niedergelegt worden; ihre gewohnheitsrechtliche Anerkennung ist unbestritten. Dennoch ist ihre Anwendung nicht unproblematisch, da der Wortlaut der Regelung im Einzelfall unterschiedliche Interpretationen zuläßt. Dies hat sich besonders im Zusammenhang mit der in Abs. 1 genannten »unjustifiable interference« und mit den in Abs. 6 erwähnten »recognized sea lanes essential to international navigation« gezeigt[72].

42 ausgewiesene Bohrgebiete; allein im britischen Teil der südlichen Nordsee existieren 69 Plattformen (vgl. Offshore Services, January 1974, S. 33, und August 1974, S. 50).

69 Angaben bei *Griffin* (Anm. 68), S. 73, und *Young* (Anm. 68), 507. Diese komplexe Gefahrensituation von Verkehrsdichte, geringer Wassertiefe und Schelfinstallationen wird noch ergänzt durch rund 3500 Wracks, die nach Schätzungen der British Navy auf dem Nordseegrund liegen; es kann daher nur wenig verwundern, daß sich über die Hälfte aller Schiffahrtskollisionen zwischen Elbe und Ärmelkanal ereignen (siehe hierzu *Mostert* IAnm. 1I, S. 54, 93 und 96).

70 Dabei darf man nicht aus dem Auge verlieren, welche immensen Schäden diese Kollisionen im Einzelfall anrichten können. *Griffin* (Anm. 68) erwähnt allein 50 Kollisionen zwischen Schelfinstallationen und Schiffen im Golf von Mexiko zwischen 1951 und 1965. Über die Nordsee liegen keine Zahlen vor, vgl. auch *Warbrick* (Anm. 26), wonach jährlich eines von 14 Schiffen in eine Kollision verwickelt ist. *Friedmann* befürchtet nicht zu Unrecht, daß man eines Tages nur noch mit Lotsen durch Schelfausbeutungsgebiete fahren kann (Anm. 11), S. 26.

71 Siehe oben S. 238 ff.; ferner *Ferron*, Le droit international de la mer, Bd. 2 (1960), S. 212 ff.; Quellenangaben zur Konvention in Anm. 20.

72 *Burke* stellt hierzu zutreffend fest, daß die Genfer Seerechtskonferenz von 1958 dazu geneigt hat, schwierige Probleme einer ungewissen künftigen Lösung zu überlassen (Law and the New Technology, in: Proceedings of the First Annual Conference of the Law of the Sea Institute [1966], S. 206). Siehe auch die Kritik von *Ferron* (Anm. 71), S. 216; *Young* (Anm. 68), 518; *Friedmann* (Anm. 11), S. 38: »However, as exploration and installations multiply, these pious reassertions of the conventional

Zum erstgenannten Begriff ergeben sich gewisse Auslegungshilfen aus Art. 1 der Konvention über das Hohe Meer, wo von »reasonable regard to the interests of other States«[73], gewissermaßen dem Synonym zur »unjustifiable interference« die Rede ist. Darüber hinaus ergibt sich aus dem Kommentar der ILC hierzu, daß auf das »reciprocal assessment of the relative importance of the interests involved« abzustellen ist[74]. Jedenfalls läßt sich aus all dem keine Priorität der einen Nutzung gegenüber der anderen ableiten, so daß auf einer *ad hoc*-Basis von Fall zu Fall entschieden werden muß[75].

Die Auslegungsschwierigkeiten bei den an zweiter Stelle genannten Begriffen werden in Zukunft immer weniger problematisch werden, da die Schiffahrt schon wegen der wachsenden Verkehrsdichte zunehmend auf Verkehrsregelungen, ähnlich dem Straßenverkehr, angewiesen sein und bestimmte *sea lanes* befahren wird. Sowohl im Golf von Mexiko als auch in der Nordsee gibt es bereits derartige *traffic separation lines* oder *safety fairways*; diese werden in Seekarten eingetragen und bei entsprechenden Rohstoff-Funden auch gegebenenfalls verlegt und geändert[76]. Bisher mangelt diesen Seeschiffahrtsstraßen aber überwiegend noch die internationale Verbindlichkeit. Die IMCO ist jedoch bemüht, diese Entwicklung voranzutreiben. So hat sie am 28. Oktober 1969 eine Resolution über »Recommendation on Establishment of Fairways through Off-Shore Exploration Areas« beschlossen[77].

In den USA liegt übrigens zu diesem Zusammenhang eine nicht unproblematische Entscheidung vor, die der amerikanischen Regierung bestätigt, sie habe zu Recht die Installation eines Ausländers über ih-

and customary freedom of navigation and fishing obviously become increasingly empty. . .«.

73 Quelle: UNTS 450, 82.

74 YILC 1956/II, 299.

75 Eingehend zu dieser Auslegungsproblematik *Griffin* (Anm. 68), S. 74 ff.; ferner *Warbrick* (Anm. 26), S. 143.

76 Ausführlich hierzu, besonders am Beispiel des Golf von Mexiko, mit zahlreichen Karten *Griffin* (Anm. 68), S. 77 ff.; vgl. auch die *traffic separation schemes*, die von der IMCO für den Ärmelkanal am 12. 10. 1974 beschlossen wurden; siehe ferner *Warbrick* (Anm. 26), S. 144. Zu den technischen Problemen, derartige Seeschiffahrtsstraßen festzulegen, siehe *Orlin*, Positioning on the Continental Shelf, in: Proceedings of the Third Annual Conference of the Law of the Sea Institute (1968), S. 156 ff.

77 IMCO-Resolution A. 179 (VI) in: IMCO-Assembly Resolutions and Other Decisions (1969), S. 131. Siehe hierzu auch die berechtigte Kritik am Wortlaut der Resolution von *Warbrick* (Anm. 26), S. 144.

rem Festlandsockel, die allerdings nicht der Schelfausbeutung diente, wegen einer angeblichen Behinderung der Schiffahrt entfernen lassen[78].

In der Staatenpraxis finden sich keine Beispiele, wo über die verbesserungsbedürftige Terminologie der Festlandsockel-Konvention hinausgehende Regelungen des Nutzungskonflikts zwischen Schiffahrt und Schelfnutzung enthalten wären. Soweit überhaupt diese Problematik angesprochen wird – und dies ist, wie oben schon nachgewiesen wurde, die Ausnahme –, lehnen sich die Bestimmungen an den Wortlaut der Konvention an[79]. Insbesondere werden keine anderen als die 500 m breiten konventionellen Sicherheitszonen um Schelfinstallationen gelegt, was in gewissem Sinne auch für die Annahme ihrer gewohnheitsrechtlichen Geltung spricht[80]. Die in Art. 5 Abs. 6 der Festlandsockel-Konvention erwähnten *recognized sea lanes* werden in der Gesetzgebung Neuseelands, der UdSSR, Belgiens, Finnlands und Jugoslawiens besonders geschützt[81]. Da diese Rechtslage weithin als verbesserungsbedürftig angesehen wurde, kam sie auch im Sea-Bed Committee und auf der 3. UN-Seerechtskonferenz zur Sprache.

Wie bereits oben ausgeführt, nahmen die meisten Entwürfe, die dem Sea-Bed Committee vorgelegt wurden, nur geringe Notiz von der Schiffahrtsproblematik. Am ausführlichsten sind wieder die Bestimmungen der maltesischen Draft Articles von 1971 und 1973[82]. Nach Art. 62–65 (1971) darf der Küstenstaat in seinem »national Ocean Space« Installationen aller Art am Meeresgrund und auf der Meeresoberfläche anbringen, wenn diese friedlichen Zwecken dienen. Voraussetzung ist allerdings, daß diese gewissen Sicherheitsstandards genügen und nicht in wichtigen Seeschiffahrtsstraßen Behinderungen verursachen. Falls die Küstenstaaten diesen Verpflichtungen nicht nachkommen, haften sie für dadurch entstandene Schäden. Im zweiten Entwurf wird der Katalog von Nutzungen, in deren Interessen Installationen errichtet werden dürfen, noch erheblich erweitert; die Art. 74, 75 beziehen

78 *US* v. *Ray*, F. Suppl. 432, vom 27. 2. 1969 (AJIL, 63 (1969), 642); vgl. auch die Berufungsentscheidung des US Court of Appeal vom 10. 4. 1970 (AJIL, 64 (1970), 954).

79 Vgl. oben die Ausführungen auf S. 243 ff. mit näheren Angaben in den Anm. 29—32.

80 Vgl. die Gesetze von Malaysia, Neuseeland, Portugal, Schweden, UdSSR, Sudan, Australien, Belgien, Fidschi, Frankreich, Großbritannien, Jugoslawien (Quellenangaben in Anm. 27).

81 Siehe oben die Quellenangaben in Anm. 27.

82 Vgl. oben Anm. 51 und 55.

ausdrücklich noch die Forschung als legitime Rechtsgrundlage zur Errichtung von Installationen ein. In Chapter XVI wird auf die zahlreichen Nutzungsfunktionen von Dauereinrichtungen im Meer hingewiesen und, ohne selbst einen Vorschlag auszuarbeiten, angeregt, daß hier eine genaue Abgrenzung zwischen zulässigen und unzulässigen Installationen getroffen werden müsse. Gerade dies vermißt man in einem amerikanischen Entwurf von 1973, demzufolge der Küstenstaat künftig »off-shore installations affecting its economic interests, and for drilling purposes other than exploration and exploitation« errichten dürfen soll. Im übrigen werden diesen Zugeständnissen keinerlei zwingende Verpflichtungen in bezug auf Sicherheitszonen etc. gegenübergestellt, wie in den Entwürfen Maltas[83]. Einen neuen Präzedenzfall von *creeping jurisdiction* schuf Belgien mit seinem Vorschlag, dem Küstenstaat künftig das Recht einzuräumen, auch künstliche Inseln - gedacht war an Hochseehäfen für Großraumschiffe, besonders Supertanker mit extremem Tiefgang - in ihrem Schelfgebiet zu errichten, die nicht der Ausbeutung des Festlandsockels dienen[84]. Eine nähere Diskussion dieses Vorschlags fand im Sea-Bed Committee noch nicht statt[85]. Es ist jedoch offensichtlich, welche Behinderungen von diesen zusätzlichen Schelfinstallationen der sog. *non-extractive uses* für die Schiffahrt ausgehen werden.

Der 3. UN-Seerechtskonferenz wurden ähnliche Vorschläge unterbreitet, ohne daß diese jedoch Gegenstand umfassender Diskussionen gewesen wären[86]. Auch hieran bestätigt sich die Klage, daß Schiffahrtsfragen auf Seerechtskonferenzen vernachlässigt werden. Unter den eingebrachten Dokumenten sind zu erwähnen das schon zitier-

83 Der Entwurf findet sich in GAOR, 28th Session, Bd. II, S. 75; weitere Einzelheiten hierzu bei *Platzöder/Graf Vitzthum*, Zur Neuordnung des Meeresvölkerrechts auf der Dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen (1974), S. 121.

84 Zum belgischen Vorschlag siehe GAOR, 28th Session, Bd. II, S. 9; siehe auch *Platzöder/Graf Vitzthum*, S. 121. Zur Problematik der künstlichen Inseln vgl. die eingehende Diskussion bei *Heijmans*, Artificial Islands and the Law of Nations, Nederlands Tijdschrift voor internationaal Recht 21 (1974), 139 ff., ferner bei *van Doorn*, Report of the Discussion on the International Law Aspects of Artificial Islands, *ibid.*, 163 ff.

85 Vgl. den Bericht des Sub-Committee II, GAOR 28th Session, Bd. I, S. 17 ff.; ferner die Zusammenstellungen aller Entwurfstexte hierzu in Bd. V, Punkt 18 und Bd. VI, S. 96.

86 Lediglich der Delegierte Belgiens erläuterte in einer der letzten Sitzungen des Committee II seinen Vorschlag zu *artificial islands*, der bereits im Sea-Bed Committee vorgebracht (vgl. oben Anm. 84) worden war (A/CONF. 62/C. 2/SR. 38, S. 16).

te Neun-Staaten-Working Paper, in dem von Installationen und künstlichen Inseln in der EEZ, allerdings ohne Funktionseinschränkung, die Rede ist[87]. In einem Bericht der IMCO wird nur knapp die Sicherheit von Bohranlagen angesprochen[88]. Im nigerianischen Entwurf zur EEZ und in demjenigen der Ostblockstaaten werden künstliche Inseln und Installationen nur zum Zweck der Ausbeutung und unter Berücksichtigung von Sicherheitsstandards zugelassen[89]. In dem Konferenzentwurf der USA werden die schon im Sea-Bed Committee gemachten Vorschläge wiederholt und Installationen bzw. künstliche Inseln auch »for other economic purposes« gefordert[90]. Noch weiter geht offenbar der Vorschlag der 17 afrikanischen Staaten zur EEZ, in dem Bohrungen für alle Zwecke zugelassen sind und die Errichtung von künstlichen Inseln und Installationen keinen funktionalen Einschränkungen unterworfen wird[91].

Insgesamt zeichneten sich auf der Konferenz erst die Konturen einer künftigen Regelung ab, wobei schon jetzt die Feststellung gewagt werden kann, daß diese wieder erheblich über das geltende Recht hinausgehen wird und nicht nur Installationen, sondern auch künstliche Inseln zulässig sein werden, sowohl im Bereich des Festlandsockels als auch in der EEZ und zudem nicht auf Zwecke der Rohstoffausbeutung beschränkt[92].

Die Zeiten schrankenloser Bewegungsfreiheit der Schiffahrt auf Hoher See sind wohl endgültig vorbei. Indessen wird heute von niemandem die Notwendigkeit verkehrsregelnder Maßnahmen für die Schiffahrt, seien diese nun durch die Verkehrsdichte oder durch die Konkurrenz anderer Nutzungen bedingt, und ihre Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Freiheit der Meere bestritten. Das Problem der Schiffahrtsfreiheit besteht heute vielmehr darin, daß die Einzelregelung weitgehend und zunehmend der küstenstaatlichen Willkür überlassen bleibt. Kein wirksames Mittel gegen die Ausuferungen der *creeping*

87 Vgl. oben die Angaben in Anm. 61 (UN Doc. A/CONF. 62/L. 4).

88 UN Doc. A/CONF. 62/27.

89 Siehe oben Anm. 63 zu Art. 1 Abs. III und IV des nigerianischen Entwurfs und zu Art. 7 - 9 des Ostblockstaatenentwurfs.

90 UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 47, Art. 3, wie schon oben in Anm. 63 erwähnt; der amerikanische Sea-Bed Committee Vorschlag ist in Anm. 83 aufgeführt.

91 Siehe UN Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 82, Art. IV (zitiert oben in Anm. 61).

92 Vgl. die aufschlußreichen »Formulations of main trends« in Committee II, Informal Working Paper Provisions 74–78 und 229–238, A/CONF. 62/C. 2/WP. 1, S. 43 ff. und 117 ff.

jurisdiction scheint bisher zu existieren. Immer neue Rechte werden von den Küstenstaaten usurpiert. Rechtsinstitute, die kaum allgemeine Anerkennung erlangt haben, werden bereits durch neuere Entwicklungen abgelöst. Dies hat besonders den Vertretern der bundesrepublikanischen Interessen im Hinblick auf die wenig vorteilhafte geographische Lage der Bundesrepublik Deutschland zu denken gegeben. Eine Einführung der EEZ beispielsweise würde die Bundesrepublik Deutschland vom direkten Zugang zum Hohen Meer ausschließen. Die Zeit drängt. Dennoch sollte nichts unversucht bleiben, der weiteren, durch einseitige Maßnahmen bedingten Rechtsunsicherheit und damit der fundamentalen Behinderung der Schiffahrt entgegen zu wirken.

Einrichtungen des marinen Bergbaus und die Schiffahrtsfreiheit in Nord- und Ostsee

Dr. *Rainer Lagoni,* Kiel

1. Zur Problemlage

Erst seit etwa zwei Jahrzehnten haben viele Staaten damit begonnen, ihren Festlandsockel systematisch zu erforschen und seine Bodenschätze mit Hilfe des marinen Bergbaus in wirtschaftlichem Umfang auszubeuten. Die Rechtsfragen dieser jungen Meeresnutzung sind noch lange nicht alle beantwortet. Besondere Probleme wirft das Aufeinandertreffen des Meeresbergbaus und der Schiffahrt außerhalb des Küstenmeeres der Staaten auf. Dabei treten mit den Verkehrsproblemen, den Haftungsfragen und den Interessenkonflikten hinsichtlich des vorhandenen Seeraumes drei Fragenbereiche auf, die unterschiedliche rechtliche Regelungen verlangen.

Die Errichtung von festen oder mobilen Anlagen des marinen Bergbaus auf dem Festlandsockel muß der Schiffahrt mitgeteilt werden, um Kollisionen zwischen Schiffen und diesen Anlagen zu vermeiden. Außerdem müssen die Anlagen mit optischen, akustischen und elektronischen Einrichtungen versehen werden, damit sie für die Schiffe bei jeder Wetterlage rechtzeitig zu erkennen sind. Die Staaten haben die völkerrechtliche Pflicht zu einer entsprechenden Bekanntgabe und Kenntlichmachung der Anlagen nach Art. 5 Abs. 5 des Genfer Übereinkommens über den Festlandsockel vom 29. April 1958 (Festlandsockel-Konvention). Diese Pflicht dürfte mittlerweile gewohnheitsrechtlich anerkannt sein. Die Inter-Governmental Maritime Consultative Organization (IMCO) arbeitet zur Zeit an Empfehlungen für eine Standardisierung der Bekanntmachungsverfahren und der entsprechenden Ausstattung von Bohranlagen[1]. Den einzelnen Mineralölunternehmen wird die Einhaltung dieser Pflichten von den Festlandsockelstaaten auferlegt. Im übrigen unterliegt das verkehrsmäßige Mit-

1 Vgl. den der 3. UN-Seerechtskonferenz vorgelegten Tätigkeitsbericht der IMCO vom 13. 6. 1974, A/CONF. 62/27, S. 15.

einander von Schiffen und Bohranlagen auf dem Meer den Bestimmungen der Seestraßenordnung von 1960[2], so zum Beispiel, wenn die schwimmenden Anlagen zu ihrem Einsatzort geschleppt werden oder dort ankern.

Wenn sich dennoch eine Kollision zwischen einem Schiff und einer Anlage des marinen Bergbaus aus dem Hohen Meer ereignet[3], greifen unter Umständen Grundsätze der Staatenhaftung, in jedem Fall aber internationalprivatrechtliche Haftungsnormen ein. Eng verbunden mit diesen bisher wenig untersuchten Haftungsfragen sind die rechtlichen und wirtschaftlichen Probleme eines internationalen Versicherungsschutzes für Bohranlagen und Großtanker[4].

Die wichtigsten völkerrechtlichen Probleme aus dem Katalog der Berührungspunkte zwischen Schiffahrt und marinem Bergbau treten bei der Lösung von Interessenkonflikten auf, die aus der Unmöglichkeit erwachsen, denselben Meeresraum gleichzeitig sowohl für Schiffahrts- als auch für Bergbauzwecke zu nutzen. Vor allem in Rand- und Binnenmeeren wie der Nord- und Ostsee wird eine Lösung dieser Interessenkonflikte zunehmend dringlicher, seitdem der wachsende Umfang des marinen Bergbaus die Schiffahrt in immer größeren Seegebieten be- oder sogar verhindert. Dementsprechend soll im folgenden der Frage nachgegangen werden, welche Lösungen das geltende Völkerrecht für diese Interessenkonflikte bereithält. Um die Erörterung in einem überschaubaren Bezugsrahmen zu halten, wird dabei hauptsächlich von der Situation im Nord- und Ostseeraum ausgegangen. Abschließend soll gefragt werden, ob sich in den Vorarbeiten zur 3. UN-Seerechtskonferenz neue Tendenzen für das Verhältnis zwischen Schiffahrt und marinem Bergbau abzeichnen.

Der marine Bergbau ist auf dem Festlandsockel der Nordsee bisher im wesentlichen auf die Suche und Förderung von Mineralöl und Erdgas beschränkt. Infolge des Preisanstieges für Mineralöl hat die Bohrtätigkeit und die Errichtung von Bohr-, Förder- und Speicheranlagen in internationalen Gewässern in den letzten Jahren einen bei den ersten Probebohrungen vor elf Jahren vermutlich nicht vorhergesehenen Um-

2 Anlage B zum Schiffssicherheitsvertrag vom 17. 6. 1960, BGBl. 1965 II, 465, 742.

3 Kollisionen im Golf von Mexiko bis 1964 etwa 7, vgl. *Calvert*, Navigation and Offshore Oil, World Petroleum 1964, 44; bis 1969 mehr als 50, vgl. *Knight*, Shipping Safety Fairways, Journal of Maritime Law and Commerce 1 (1969/70), 18. Für die Nordsee gibt es bisher keine Zahlenangaben.

4 So auch *Friedmann*, The Future of the Oceans, S. 95.

fang angenommen. Die vom Deutschen Hydrographischen Institut herausgegebene Seekarte der Nordsee verzeichnete im September 1974 bereits 22 Gebiete mit ortsfesten Anlagen[5], hauptsächlich auf dem norwegischen Ekofisk-Feld etwa in der Mitte der Nordsee und vor der englischen und schottischen Küste.

Von den größeren Fundstätten wird das Mineralöl durch unterseeische Rohrleitungen (Pipelines) an die englische oder deutsche Küste gepumpt. Die Ausbeutung sehr großer, auf dem Festlandsockel nordöstlich der Shetland- und Orkney-Inseln entdeckter Mineralölvorkommen wird zur Zeit von Schottland aus in Angriff genommen. Neben den ortsfesten Anlagen befanden sich im September 1974 in der gesamten Nordsee 42 mobile Bohrplattformen und ähnliche Vorrichtungen auf Station[6]. Außerdem werden in fast allen Nordsee-Küstenstaaten zusätzliche Bohranlagen geplant oder schon gebaut.

Im Ostseeraum ist eine ähnliche Entwicklung bisher noch nicht eingetreten. Sie ist jedoch nicht ausgeschlossen, da sich die mineralöl- und erdgashaltigen Sedimentschichten auch unter der mittleren und westlichen Ostsee erstrecken. Nach Presseberichten sollen Bohrungen an der schwedischen Ostküste und im Küstengebiet vor Ostpreußen fündig geworden sein, so daß in absehbarer Zeit jedenfalls auf dem Festlandsockel der mittleren Ostsee Probebohrungen zu erwarten sind. Zur Zeit werden mit Baggern vor der sowjetischen Küste mineralische Sände gewonnen[7].

2. Das Recht zur Errichtung fester Anlagen und Sicherheitszonen als anerkanntes Nutzungsrecht

Die Rechte zur Erforschung des Festlandsockels und zur Ausbeutung der in dem Meeresuntergrund befindlichen Bodenschätze stehen nach der sog. Festlandsockel-Doktrin ausschließlich dem Küstenstaat zu. Sie bestehen nach den Worten des Internationalen Gerichtshofs »*ipso facto* and *ab initio*« und sind Ausfluß der Hoheitsgewalt des Küstenstaats über sein Land, als dessen natürliche Fortsetzung der Festlandsockel

5 Zum Vergleich: *Calvert*, a.a.O. (Anm. 3), berichtet, daß sich 1964 im Golf von Mexiko 4.783 ortsfeste Anlagen befanden, von denen 1.590 nahe an Schiffahrtswegen standen.

6 Amtsblatt des Deutschen Hydrographischen Instituts, Nachrichten für Seefahrer 105 (1974) Nr. 31, 1215 f.

7 Vgl. *Butler*, The Soviet Union and the Law of the Sea, S. 138 f.

angesehen wird[8]. Die in Art. 2 der Festlandsockel-Konvention enthaltene Festlandsockel-Doktrin ist seit dem Inkrafttreten der Konvention am 10. Juni 1964 für 48 Staaten vertraglich verbindlich geworden[9]. Sie gehört aber auch zum Bestand des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts der Gegenwart und ist demnach für sämtliche Staaten gewohnheitsrechtlich verbindlich.

Die über dem Festlandsockel befindlichen Gewässer und der Luftraum unterliegen hingegen nicht der Hoheitsgewalt des Küstenstaates, sondern sind als Teil des Hohen Meeres *res communis omnium* (Art. 3 Festlandsockel-Konvention). Hier herrscht Schiffahrtsfreiheit als eine wesentliche Ausgestaltung der gewohnheitsrechtlich entstandenen, in Art. 2 des Genfer Übereinkommens über das Hohe Meer vom 29. April 1958 kodifizierten Freiheit des Hohen Meeres[10].

Schon seit Beginn jeglichen Meeresbergbaus auf dem Festlandsockel wurden ortsfeste oder mobile Anlagen errichtet, denn die Bodenschätze des Meeresuntergrundes können nur zu einem kleinen Teil vom festen Land aus oder mit Hilfe von Schiffen erforscht und ausgebeutet werden. Derartige Anlagen aus Stahl oder Beton ruhen auf dem Meeresgrund oder sind mit ihren Stützbeinen in ihm verankert. Gewöhnlich ragen sie erheblich über die Meeresoberfläche hinaus, um auch vor hohem Seegang sicher zu sein.

Wenn also der Küstenstaat rechtlich in die Lage versetzt werden soll, seine Hoheitsrechte an seinem Festlandsockel sinnvoll auszuüben, muß ihm auch ein Recht auf Errichtung derartiger Anlagen zur Seite stehen.

Die International Law Commission ging bei ihren Vorarbeiten zu einer Kodifizierung und fortschreitenden Entwicklung des Seerechts im-

8 IGH im Festlandsockel-Urteil vom 20. 2. 1969, ICJ Reports 1969, Ziff. 19, S. 22.

9 Dazu gehören folgende Küstenstaaten der Nordsee: Dänemark, Frankreich seit 14. 6. 1965, Großbritannien, Niederlande seit 18. 2. 1966, Norwegen seit 9. 10. 1971. Außerdem folgende Ostseestaaten: Finnland seit 16. 2. 1965, DDR seit 26. 1. 1974, Polen, Schweden seit 1. 6. 1966, Sowjetunion. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Konvention vorerst nur unterzeichnet und die Anwendung der Grundzüge dieser Doktrin einseitig in ihrer Festlandsockelproklamation vom 20. 1. 1964 (BGBl. II, 104) erklärt. Belgien hat die Grundsätze bisher lediglich in das Loi du 13 Juin 1969 sur le Plateau Continental de la Belgique aufgenommen.

10 Inkrafttreten am 30. 9. 1962; verbindlich für 49 Staaten, darunter Bundesrepublik seit 22. 9. 1972 (BGBl. II, 1089), Dänemark seit 26. 9. 1968, DDR seit 26. 1. 1974, Niederlande seit 18. 2. 1966, Großbritannien, Finnland seit 16. 2. 1965, Polen, Sowjetunion; Frankreich hat die Konvention nur unterzeichnet.

mer von der Existenz eines derartigen Rechtes aus[11]. Das gleiche gilt für die Delegierten der ersten Seerechtskonferenz 1958 einschließlich der Gegner der Festlandsockel-Doktrin[12]. Vereinzelt wurde es allerdings in seiner Natur als selbständiges Recht bezweifelt und als bloßer Reflex der küstenstaatlichen Hoheitsrechte angesehen[13]. Diese Auffassung steht jedoch im Widerspruch zum geltenden Völkerrecht, da der sachliche Anwendungsbereich dieses Rechtes ja den hoheitsfreien Raum des Meeres und der Luft über dem Festlandsockel betrifft, die der Hoheitsgewalt des Küstenstaates eben gerade nicht unterliegen[14].

Nach Art. 5 Abs. 2 der Festlandsockel-Konvention hat der Küstenstaat das Recht,

> »auf dem Festlandsockel die zu seiner Erforschung und zur Ausbeutung seiner Naturschätze erforderlichen Anlagen und sonstigen Vorrichtungen zu erstellen, zu unterhalten und zu betreiben, . . .«.

Wenn dieses Recht im Jahre 1958 wegen der bis dahin geringen Staatenpraxis noch »entstehendes Gewohnheitsrecht«[15] war, kann es mittlerweile jedenfalls auch gegenüber Staaten, die durch die Festlandsockel-Konvention nicht vertraglich gebunden sind, als geltendes Gewohnheitsrecht angesehen werden. Denn eine neue Gewohnheitsrechtsnorm kann auch innerhalb eines verhältnismäßig kurzen Zeitraumes aus einer Vertragsbestimmung entstehen, wenn die Staatenpraxis

11 Vgl. die Entwürfe der ILC von 1951, 1953 und 1956 bei *Whiteman,* Digest of International Law, Bd. 4, S. 888–891.

12 Official Records II, S. 15, und VI, S. 81–91. Die Bestimmung Art. 71 = Art. 5 Festlandsockel-Konvention wurde von der Konferenz mit 50 Stimmen ohne Gegenstimme bei 14 Enthaltungen angenommen. Vgl. das Memorandum der Bundesrepublik zu Art. 67–73 des ILC-Entwurfes 1956 in Official Records VI, S. 125; ebenfalls *Böhmert,* Meeresfreiheit und Schelfproklamation, Jahrbuch für Internationales Recht 5 (1954), 21 Anm. 65.

13 Nach Ansicht des Vertreters der Philippinen im 4. Ausschuß ist dieses Recht ». . . in fact necessarily included among the sovereign rights which the coastal State exercised over the continental shelf under article 2«, Official Records VI, S. 8.

14 Anhänger eines Konzeptes des epikontinentalen Meeres, wie zum Beispiel Argentinien, vgl. Official Records VI, S. 127, können ein derartiges Recht allerdings als Ausfluß der Souveränität des Küstenstaates ansehen, die sich nach ihrer Auffassung auch auf das Meer und den Luftraum über dem Festlandsockel erstrecken soll.

15 Anders als die Konvention über die Hohe See, deren im wesentlichen kodifizierender Charakter schon aus ihrer Präambel hervorgeht, bestand die Festlandsockel-Konvention sowohl aus kodifiziertem Gewohnheitsrecht als auch aus vertraglichen Neuregelungen (*progressive development* im Sinne des Art. 13 UN-Charta). Da die Anteile der Quellen an den einzelnen Rechtsnormen teilweise gar nicht zu trennen sind, muß im Zweifel die jeweilige Rechtsnatur jeder Bestimmung im einzelnen untersucht werden.

einschließlich jener der besonders betroffenen Staaten ausgiebig und im wesentlichen einheitlich im Sinne der Norm ist, wie der Internationale Gerichtshof in dem *Festlandsockel*-Fall festgestellt hat[16]. Tatsächlich ist in der Völkerrechtspraxis kein Fall bekannt geworden, in dem einem Küstenstaat das Recht zur Errichtung von Bohranlagen auf seinem Festlandsockel oder auch nur seine Befugnis zur Erteilung entsprechender Konzessionen streitig gemacht worden sind. Im Gegenteil, Staaten haben dieses Recht selbst seit jeher in ihren Abkommen[17], ihren einseitigen Festlandsockelproklamationen und in ihrer nationalen Festlandsockelgesetzgebung in Anspruch genommen oder jedenfalls stillschweigend vorausgesetzt. Auch Staaten, welche die Festlandsockel-Konvention nicht unterzeichnet[18] oder nicht ratifiziert[19] haben, machen davon keine Ausnahme.

Neben dem Recht zur Errichtung von Anlagen zur Erforschung und Ausbeutung des Festlandsockels berechtigt Art. 5 Abs. 2 Festlandsockel-Konvention den Küstenstaat, um diese Anlagen herum Sicherheitszonen in Anspruch zu nehmen und darin die zum Schutz der Anlagen erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Diese Sicherheitszonen können sich bis zu einem Umkreis von 500 m erstrecken, gemessen vom Rand der Anlage aus. Sie sind von den Schiffen jeglicher Nationalität zu beachten (Art. 5 Abs. 3).

Die Notwendigkeit derartiger Sicherheitszonen wurde weder bei den Vorarbeiten noch auf der Seerechtskonferenz grundsätzlich bezweifelt[20]. Zudem haben auch Staaten, in denen die Festlandsockel-Konvention bisher noch nicht in Kraft getreten ist, nicht gegen die Errichtung von Sicherheitszonen protestiert. Sie sehen selbst derartige Zonen in ihren Gesetzen vor und haben sie auch auf ihrem Festlandsockel errichtet[21]. Obwohl das Recht zur Errichtung von Sicherheitszonen um

16 ICJ Reports 1969, Ziff. 74, S. 43.

17 So zuletzt die von den Ostseestaaten am 22. 3. 1974 in Helsinki geschlossene Konvention zum Schutz der marinen Umwelt in der Ostsee, Anhang IV, Regel 4 D.

18 Belgien, Gesetz vom 13. 6. 1969, Art. 5.

19 Bundesrepublik, Gesetz vom 24. 6. 1964.

20 Diskutiert wurde lediglich die Größe der Sicherheitszone, wobei die Delegierten des 4. Ausschusses einen niederländischen Vorschlag einer 50 m breiten Feuerschutzzone für nicht ausreichend erachteten. Man hielt es für erforderlich, den Vorschlag der ILC von maximal 500 m in die Konvention selbst aufzunehmen. Vgl. Yearbook ILC 1956 II, 299; Official Records VI, S. 15, 81–91, 132.

21 Vgl. Belgien, Gesetz vom 13. 6. 1969, Art. 6; in der Bundesrepublik errichtet das zuständige Deutsche Hydrographische Institut in Hamburg diese Sicherheitszonen

die Anlagen bei Abschluß der Festlandsockel-Konvention eindeutig vertraglichen Charakter hatte, ist es nach der inzwischen vollzogenen Entwicklung auch als Gewohnheitsrecht anzusehen[22].

Schließlich bleibt die Frage zu beantworten, in welchem Verhältnis das Recht des Küstenstaates zur Errichtung von Anlagen und Sicherheitszonen zu der in Art. 2 der Konvention über das Hohe Meer kodifizierten Meeresfreiheit steht[23]. Neben den exemplarisch erwähnten Arten herkömmlicher Meeresnutzung[24] durch Schiffahrt, Fischerei, Verlegung von Kabeln und Rohrleitungen und Flugverkehr hat die 1. Genfer Seerechtskonferenz 1958 die erwähnten Rechte des Küstenstaates an dem Meer über seinem Festlandsockel entsprechend dem Entwurf der ILC nicht in Art. 2 der Konvention über das Hohe Meer aufgenommen, weil diese Rechte zu diesem Zeitpunkt noch nicht gewohnheitsrechtlich anerkannt waren oder ihre gewohnheitsrechtliche Natur nicht zweifelsfrei festlag. Außerdem sollte die Regelung aller den Festlandsockel betreffenden Fragen aus sachlichen Gründen insgesamt in einer einzigen Konvention, der Festlandsockel-Konvention, vorgenommen werden[25]. Mit ihrer Anerkennung als Völkergewohnheitsrecht sind die Rechte des Küstenstaates auf Errichtung von Anlagen und Sicherheitszonen als »anerkannte Freiheiten« des geltenden Meeresvölkerrechts anzusehen[26].

und macht den Konzessionären gelegentlich die Markierung durch Bojen zur Auflage.

22 *Pardo*, A Statement on the Future Law of the Sea in Light of Current Trends in Negotiations, Ocean Development and International Law 1 (1973/74), 325, bezweifelt, ob der Sinn der Sicherheitszonen in Anbetracht des Drehkreises großer Handelsschiffe von mehreren km heute noch gegeben ist. Ihr Hauptzweck dient jedoch vor allem darin, kleine Fahrzeuge, z. B. Sport- oder Fischereiboote, von den Anlagen abzuhalten.

23 Eine Okkupation des Meeresraumes innerhalb der Sicherheitszonen liegt auch dann nicht vor, wenn der Küstenstaat vorübergehend seine Rechtsordnung auf das Gebiet der Sicherheitszone anwendet, wie es zum Beispiel Großbritannien nach Art. 3 seines Continental Shelf Act 1964 tut, vgl. Jahrbuch für Internationales Recht 14 (1969), 513, 516–521. Denn es fehlt wegen des vorübergehenden Charakters der Nutzung immer an einem Okkupationswillen.

24 Art. 2 Konvention über das Hohe Meer erwähnt die Nutzungsarten *inter alia* und weist im übrigen auf »die anderen nach den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts anerkannten Freiheiten« hin.

25 Vgl. ILC-Kommentar zu Art. 27 des Entwurfs (= Art. 2 Konvention über das Hohe Meer), Yearbook ILC 1956 II, 278.

26 *Mouton* nahm dies bereits 1952 an, vgl. The Continental Shelf, S. 229: »If Grotius had known about telegraph cables and oil derricks, he would have included them in the kind of use one can make of the high seas.«

3. Die Gleichrangigkeit der anerkannten Nutzungsrechte

Die völkerrechtliche Praxis behalf sich in dem Konflikt zwischen Schiffahrts- und Bergbauinteressen seit jeher mit vertraglichen Verboten, die Schiffahrt zu behindern[27], oder mit einseitigen Garantien der Schiffahrtsfreiheit[28]. Auch die Delegierten der 1. Genfer Seerechtskonferenz sahen es in ihrer überwiegenden Mehrheit als hinreichend an, daß die Festlandsockel-Konvention in Art. 5 Abs. 1 eine »ungerechtfertigte« Behinderung der Schiffahrt durch die Erforschung und Ausbeutung des Festlandsockels verbot[29]. Zusätzlich vereinbarten sie allerdings in Art. 5 Abs. 6 der Festlandsockel-Konvention das spezielle Verbot, die für die internationale Schiffahrt wesentlichen Seewege zu behindern.

Das Fehlen genauerer Bestimmungen führte dazu, daß die Ansichten über das rechtliche Verhältnis der hier in Frage stehenden Nutzungsarten zueinander bis in das neuere Schrifttum kontrovers blieben. Dabei stehen die Anhänger eines Vorranges der Schiffahrtsfreiheit[30] den Befürwortern einer Interessensabwägung[31] gegenüber.

Ein Vorrang der Schiffahrtsfreiheit vor dem Recht des Küstenstaates, das Meer über seinem Festlandsockel durch Errichtung von Anlagen zur Mineralölexploitation zu nutzen, läßt sich mit dem geltenden allge-

27 Z. B. der Vertrag zwischen Großbritannien und Venezuela von 1942 über die Bucht von Paria, Art. 6: »In particular passage or navigation shall not be closed or be impeded by any works or installations which may be erected. . .«. H. M. Stat. Off., London Treaty Series No. 10 (1942).

28 Z. B. President *Truman's* berühmte Schelf-Proklamation vom 28. 9. 1945: »The character as high seas of the waters above the continental shelf and the right to their free and unimpeded navigation are in no way thus affected.«

29 Die Bestimmung entspricht in dem hier interessierenden Teil ihres Wortlauts dem ILC-Entwurf, Yearbook ILC 1956 II, 299. Die Unbestimmtheit des Begriffs »ungerechtfertigt« wurde von dem kanadischen Delegierten im 4. Ausschuß der Konferenz kritisiert, von den amerikanischen Delegierten jedoch gelobt, weil er das Gleichgewicht zwischen Schiffahrts- und Ausbeutungsinteressen ausdrücke, Official Records VI, S. 86, 88.

30 Vgl. *Oda*, Proposals for Revising the Convention on the Continental Shelf, Columbia Journal of Transnational Law 7 (1968), 21; *Wenger*, Pétrole et gaz naturel en mer du Nord (1971), S. 199.

31 Vgl. *Young*, Offshore Claims and Problems in the North Sea, AJIL 59 (1965), 521; *Brown*, Deep-Sea Mining: The Legal Regime of »Inner Space«, Yearbook of World Affairs 1968, 173; *Graf Vitzthum*, Der Rechtsstatus des Meeresbodens (1972), S. 280.

meinen Völkerrecht[32] nicht begründen. Es fehlt an einer entsprechenden, den Vorrang einer Nutzungsart begründenden Norm[33]. Hingegen läßt sich aus dem in Art. 2 der Konvention über das Hohe Meer enthaltenen Gebot, bei jeder völkerrechtlich anerkannten Form der Meeresnutzung die Interessen anderer Staaten am Gebrauch der Meeresfreiheit angemessen zu berücksichtigen, gerade auf die Gleichrangigkeit der dort benannten (»klassischen«) Nutzungsrechte mit neuen, nicht erwähnten Nutzungsrechten schließen[34]. Diese Gleichrangigkeit völkerrechtlich allgemein anerkannter Nutzungsrechte entspricht der Gleichberechtigung aller Staaten hinsichtlich der Nutzung des im Gemeineigentum stehenden Hohen Meeres.

Auch die Verbote des Art. 5 Abs. 1[35] der Festlandsockel-Konvention schließen die Gleichberechtigung von Schiffahrtsfreiheit und küstenstaatlichem Nutzungsrecht nicht aus. Sie bestimmen vielmehr die auf der Gleichberechtigung der Nutzungsrechte beruhenden völkerrechtlichen Grenzen der Errichtung von Anlagen auf dem Festlandsockel.

Schließlich kann ein Vorrang der Schiffahrtsfreiheit vor dem marinen Bergbau nicht mit dem Argument begründet werden, sie nutze vielen Staaten, während dieser allein dem Küstenstaat diene. Das geltende Völkerrecht enthält keinen normativen Maßstab für die Abwägung einzelner Nutzungsarten. Rechtlich ist es nicht möglich, aufgrund allgemeiner Nützlichkeitserwägungen, die Rohstoffinteressen eines Staates den Handelsinteressen anderer Staaten unterzuordnen.

4. Der Grundsatz der zeitlichen Priorität der Meeresnutzung

Solange die Staaten bei der Ausübung eines anerkannten Rechts auf Meeresnutzung die Interessen anderer Staaten an deren Gebrauch der

32 Vertraglich kann ein derartiger Vorrang vereinbart werden. Als regionale Ebene könnten sich dafür z. B. die Europäischen Gemeinschaften anbieten, da sich die Geltung der EG-Verträge auch auf den Festlandsockel der Mitgliedstaaten bezieht, vgl. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 3 (1970), Nr. 11, S. 51.

33 Andererseits gibt es auch keine »Sonderrechte« des Meeresbergbaus gegenüber anderen Arten der Meeresnutzung. Ein dahingehender Gewohnheitsrechtssatz existiert im geltenden Völkerrecht nicht. Sonderrechte des terrestrischen Bergbaus gegenüber wasser- oder bodenrechtlichen Nutzungsarten gehören nicht als allgemeine Rechtsgrundsätze dem Völkerrecht an, anders *Kausch*, Der Meeresbergbau im Völkerrecht (1970), S. 89, 94.

34 So auch *Griffin*, Accommodation of Conflicting Uses of Ocean Space with Special Reference to Navigation Safety Lanes, in: Alexander (Hrsg.), The Law of the Sea (1968), S. 76, nach einer Analyse der Vorarbeiten der ILC.

35 Zu dem Sonderfall des Art. 5 Abs. 6 vgl. unten 6b) »Behinderungen in anerkannten Schiffahrtswegen«.

Meeresfreiheit nicht unangemessen beeinträchtigen, handeln sie rechtmäßig (Art. 2 Konvention über das Hohe Meer). Auch bei rechtmäßiger Meeresnutzung können die Interessen von Staaten auf eine gleichzeitige Nutzung des gleichen Seeraumes aufeinandertreffen. Diese Interessenkonflikte werden im Meeresvölkerrecht gewohnheitsrechtlich durch den Grundsatz der zeitlichen Priorität geregelt[36]. Nach diesem Grundsatz kann kein Staat von einem anderen die Räumung eines rechtmäßig genutzten Seeraumes verlangen.

Gewöhnlich wirkt sich diese Regel dahin aus, daß die Schiffe den auf dem Festlandsockel einmal errichteten Anlagen ausweichen müssen.

5. Die völkerrechtswidrige Beeinträchtigung der Schiffahrt

a) Behinderungen im freien Seeraum

Das Recht des Küstenstaates, auf seinem Festlandsockel Anlagen und Sicherheitszonen zu errichten, ist nicht schrankenlos. Nach dem in Art. 2 der Konvention über das Hohe Meer kodifizierten, gewohnheitsrechtlichen Gebot der »Gemeinverträglichkeit des Freiheitsgebrauches«[37] muß der Küstenstaat bei der Errichtung derartiger Anlagen oder bei der Erteilung entsprechender Konzessionen an Mineralölgesellschaften die Interessen andere Staaten an dem Gebrauch der Schiffahrtsfreiheit angemessen berücksichtigen. Das küstenstaatliche Nutzungsrecht findet also seine Schranke an dem Verbot mißbräuchlicher Rechtsausübung[38]. Die Regelung hat in Art. 5 Abs. 1 Festlandsockel-Konvention einen besonderen Ausdruck gefunden, indem es dem Küstenstaat verboten wird, die Schiffahrt durch die Errichtung von Anlagen und Sicherheitszonen ungerechtfertigt zu behindern[39].

36 Vgl. *Münch*, die International Law Association und die Mineralgewinnung aus der Nordsee, in: Nutzung des Meeresgrundes außerhalb des Festlandsockels (Tiefsee) (1970), S. 142; *Graf Vitzthum*, a.a.O. (Anm. 31), S. 278.

37 *Graf Vitzthum*, a.a.O., S. 282.

38 Vgl. *Hardy*, Offshore Development and Marine Pollution, Ocean Development and International Law 1 (1973/74), 246.

39 «. . . must not result in any unjustifiable interference with navigation. . .«. Ein deutscher Antrag, jede Beeinträchtigung der Schiffahrt zu verbieten, wurde auf der Konferenz mit 28:8:9 Stimmen im 4. Ausschuß abgelehnt, Official Records VI, S. 90. Der ILC-Kommentar ist widersprüchlich: »must never result in any interference whatever with navigation«, danach jedoch »The case is clearly one of assessment of the relative importance of the interests involved,« Yearbook ILC 1956 II, 299.

Das Völkerrecht als eine sich entwickelnde Rechtsordnung löst Interessenkonflikte, die vielfach bei der Nutzung hoheitsfreier Räume[40] auftreten, mit Hilfe des Rechtsmißbrauchsverbotes, soweit keine spezielleren Normen vorhanden sind. Dabei kommt es für die Frage, wann ein Rechtsmißbrauch vorliegt, immer auf die Umstände des Einzelfalles an, so daß es allgemein nicht möglich ist, einzelne Konfliktlösungen aus anderen internationalen Interessenkonflikten[41] auf die hier anstehende Frage des Konfliktes zwischen Schiffahrt und Festlandsockelnutzung zu übertragen[42]. Das rechtliche Problem eines Interessenkonfliktes zwischen Schiffahrt und Festlandsockelnutzung durch feste Anlagen besteht also nicht in dem Fehlen einschlägiger Bestimmungen des Völkerrechts[43]. Vielmehr besteht es darin, daß die Grenzen des Mißbrauchsverbotes von Fall zu Fall durch eine Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffes »ungerechtfertigte Behinderung« ermittelt werden müssen.

Vor dieses Problem ist jeder Staat gestellt, der auf seinem Festlandsockel eine Anlage errichten bzw. eine entsprechende Konzession erteilen will. Er muß in jedem Fall feststellen, welche Arten der Behinderung für die Schiffahrt eintreten können. Als typische Behinderungen sind Zeitverluste, die durch erzwungene Umwege eintreten[44], oder ein erhöhtes nautisches Risiko anzusehen. Beide Arten der Behinderung treten nicht selten zusammen auf, weil ein Kapitän auf ein erhöhtes nautisches Risiko gewöhnlich mit einer Verminderung der Fahrt reagieren muß[45]. Sie werden am häufigsten durch ausgedehnte Felder eng beieinanderstehender, mitunter durch Brücken verbundener Anlagen verursacht, wie sie sich auf großen Lagerstätten im Golf von Me-

40 Hohes Meer und internationaler Luftraum, Weltraum, Antarktis, ähnlich im internationalen Fluß- und Wasserrecht.

41 Eine gelegentlich im Schrifttum angeregte entsprechende Anwendung innerstaatlicher Bestimmungen über Interessenkonflikte des terrestrischen Bergbaus mit anderen Bodenwirtschaftsformen scheidet aus, da diese im Völkerrecht keine Normenqualität besitzen.

42 Anders *Griffin*, a.a.O. (Anm. 34), S. 76 f.; *Graf Vitzthum*, a.a.O. (Anm. 31), S. 280, welche die Grundsätze des internationalen Fluß- und Wasserrechts für entsprechend anwendbar erachten.

43 Ebenso *Verzijl*, International Law in Historical Perspective, Bd. IV. S. 96.

44 *Knight*, a.a.O. (Anm. 3), S. 18, berichtet von Umwegen bis zu 200 sm im Golf von Mexiko.

45 Ein anschauliches Beispiel ereignete sich im Golf von Mexiko: Bei Nebel mußte ein Schiff vor Galvestone 37 Stunden auf bessere Sicht warten, weil die Ansteuerungstonne auf dem Radarschirm nicht von einer in der Nähe befindlichen Bohrinsel zu unterscheiden war, vgl. *Griffin*, a.a.O. (Anm. 34), S. 74.

xiko oder im Persischen Golf, aber auch auf dem Ekofisk-Feld in der Nordsee finden.

Allerdings fragt es sich, ob diese Behinderungen einzelner Schiffe als eine »Behinderung der Schiffahrt« im Sinne des Art. 5 Festlandsockel-Konvention anzusehen sind. Denn hier sind in erster Linie die Interessen der Reedereien an einem wirtschaftlichen und sicheren Betrieb ihrer Schiffe berührt. Die Reedereien sind selbst keine Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten. Zudem könnte man annehmen, das Interesse eines Staates an der Schiffahrtsfreiheit sei nicht schon durch erzwungene Umwege und Gefährdungen einzelner Schiffe seiner Flagge, sondern erst dann beeinträchtigt, wenn das Befahren ganzer Seegebiete und das Anlaufen von Häfen nicht mehr möglich sei. Nach dem Wortlaut und Zweck des Art. 5 Abs. 1 Festlandsockel-Konvention ist aber die Schiffahrt (*navigation*) als die tätige Ausübung der Schiffahrtsfreiheit der Staaten geschützt. Demnach verbietet das Völkerrecht dem Küstenstaat die ungerechtfertigte Behinderung einzelner Schiffe eines fremden Staates[46] bzw. es gebietet ihm, bei der Genehmigung von Anlagen Vorsorge zu treffen, daß derartige Behinderungen unterbleiben.

Als »ungerechtfertigt« ist eine Behinderung der Schiffahrt anzusehen, wenn sie unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles nicht mehr geringfügig ist. Selbst ein notwendiger Umweg von 5 bis 10 sm wird bei einer durchschnittlichen Geschwindigkeit moderner Handelsschiffe von 15 bis 20 sm pro Stunde noch nicht als ungerechtfertigt anzusehen sein. Typische Umstände des Einzelfalles sind die geographische Lage des Bohrgebietes und die übliche Verkehrsdichte in dem Teil des Meeres. Das Ekofisk-Feld liegt zum Beispiel von freiem Seeraum umgeben mitten in der verkehrsreichen Nordsee. Schiffe, die aus dem Skagerak, der Deutschen Bucht, dem Englischen Kanal, dem Nordwestatlantik oder einem Hafen der Nordseeküste kommen, können diesem ausgedehnten Bohrgebiet durch eine kleine Abweichung vom direkten Kurs ausweichen und erleiden dabei praktisch keinen Zeitverlust. Aus anderen Gründen sind einige Bohrgebiete vor der eng-

46 Inhaltlich stimmen das Interesse der Reedereien und des Staates an ungehinderter Ausübung der Schiffahrt also überein. Das Recht einer Reederei, ungehindert in internationalen Gewässern Schiffahrt zu betreiben, ist jedoch aus der staatlichen Rechtsordnung abgeleitet. Auf völkerrechtlicher Ebene kann es nur im Wege des diplomatischen Schutzes geltend gemacht werden.

lischen Südwestküste nördlich des Englischen Kanals ebenfalls nicht als Behinderung der Schiffahrt anzusehen. Sie befinden sich in der Nähe von Untiefen, die von der internationalen Schiffahrt sowieso gemieden werden.

Wenn in der Praxis eine Behinderung der Schiffahrt zu erwarten ist, kann der Küstenstaat besondere Maßnahmen zur Gewährleistung einer ungehinderten Schiffahrt ergreifen. Die wichtigste Maßnahme besteht in der Einrichtung von besonders gekennzeichneten Fahrrinnen (*safety fairways*), die der Schiffahrt ein sicheres Durchfahren der Bohrfelder ermöglichen sollen. Nachdem im Golf von Mexiko bereits seit 1954 derartige Fahrrinnen eingerichtet und in den entsprechenden Seekarten verzeichnet worden sind[47], empfiehlt auch die IMCO die Einrichtung von *safety fairways* durch Ölbohrgebiete[48]. Hierin liegt ein praktikabler Ansatz zur Lösung des Konfliktes zwischen Schiffahrts- und Bergbauinteressen im freien Seeraum, zumal die Fahrrinnen bei Bedarf problemlos verlegt werden können[49].

b) Behinderungen in anerkannten Schiffahrtswegen

Die Rechtslage ist völlig anders, wenn der Interessenkonflikt zwischen Schiffahrt und festen Anlagen das Gebiet eines Schiffahrtsweges betrifft. Hier geht die Festlandsockel-Konvention nicht von einer nur von dem allgemeinen Verbot mißbräuchlicher Rechtsausübung beherrschten Gleichrangigkeit der Nutzungsrechte aus, sondern fällt eine grundsätzliche Entscheidung zugunsten der Schiffahrt: nach Art. 5 Abs. 6 sollen Anlagen und Sicherheitszonen dort nicht errichtet werden, wo sie die Benutzung »anerkannter und für die internationale Schiffahrt wesentlicher Schiffahrtswege« behindern würden[50].

Eine völkerrechtlich verbindliche Festlegung, auf welche Schiffahrtswege sich diese Bestimmung bezieht, fehlt bisher. Praktisch entscheidet jeder Staat selbst, welche über seinen Festlandsockel führenden Schiffahrtswege er als solche ansieht.

47 Vgl. *Griffin*, a.a.O. (Anm. 34), S. 79–83; *Knight*, a.a.O. (Anm. 3), S. 3 ff.

48 Vgl. den der 3. UN-Seerechtskonferenz vorgelegten Tätigkeitsbericht der IMCO, A/CONF. 62/27, S. 14.

49 Zur amerikanischen Praxis im Golf von Mexiko vgl. *Knight*, a.a.O. (Anm. 3), S. 7.

50 »Neither the installations. . ., nor the safety zones. . ., may be established where interference may be caused to the use of recognized sea lanes essential to international navigation.«

Zweifellos betrifft Art. 5 Abs. 6 Festlandsockel-Konvention außer besonders eingerichteten Schiffahrtswegen auch natürliche Fahrwasser[51], wie zum Beispiel Meerengen, Sunde und Belte. Wo sich ein eingerichteter Schiffahrtsweg in einem natürlichen Fahrwasser befindet, betrifft die Regelung nur den eigentlichen Schiffahrtsweg und nicht die gesamte Wasserfläche[52]. Für die internationale Schiffahrt sind solche Meerengen und natürlichen Fahrwasser »wesentlich«, die nicht nur ganz ausnahmsweise von Schiffen einer anderen Flagge als der des Küstenstaates befahren werden.

Künstliche Schiffahrtswege sind als »anerkannt« anzusehen, wenn sie von Staaten oder internationalen Organisationen empfohlen und von der Schiffahrt üblicherweise eingehalten werden. Im Bereich von Nord- und Ostsee sind drei Arten von Schiffahrtswegen zu unterscheiden. Der älteste beginnt in der Nordsee und führt über den Nordatlantik zu den Häfen der nordamerikanischen Ostküste. Er wurde bereits im vorigen Jahrhundert durch die Vereinbarung großer Reedereien geschaffen[53]. Seine Einhaltung wird im geltenden Schiffssicherheitsvertrag vom 17. Juni 1960 empfohlen[54].

Seit Kriegsende unterhalten die Küsten der Nord- und Ostsee die sog. *Nemedri*-Routes[55]. Dieses sind minengeräumte Schiffahrtswege, deren Einbahnwege nur durch Markierungstonnen getrennt sind. Sie werden, obwohl keine Minengefahr mehr besteht, von der internationalen Schiffahrt weiterhin eingehalten.

Die wichtigsten Schiffahrtswege der Nord- und Ostsee sind die seit 1965 von der IMCO eingerichteten IMCO-Schiffahrtswege. Mit Ausnahme des etwa 250 sm langen »Tiefwasserweges« von der Deutschen Bucht in den Englischen Kanal[56] handelt es sich bei den 30 Wegen um

51 Ganz einhellige Ansicht, vgl. *Meyer-Lindenberg*, Das Genfer Abkommen über den Festlandsockel vom 29. April 1958, ZaöRV 20 (1959/60), 26.

52 Im Englischen Kanal wird z. B. außerhalb der Schiffahrtswege nach Mineralöl gebohrt.

53 Vgl. *Griffin*, a.a.O. (Anm. 34), S. 77 f.; *Bonassis*, Les routes imposées de l'O. M. C. I., in: Actualités du droit de la mer 1972, S. 48 f.

54 Internationales Übereinkommen von 1960 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See, Kap. 5 Regel 8 (BGBl. 1965 II, 480, 689), in 86 Staaten in Kraft.

55 Herausgegeben vom British Ministry of Defence, Hydrographer of the Navy: Northern European and Mediterranean Routing Instructions (NEMEDRI) (10. Aufl. 1968).

56 Die Dänische Regierung sieht die Einrichtung eines ähnlichen Tiefwasserweges zwischen Skagen und Gedser in der Ostsee vor.

sog. Verkehrstrennungsgebiete (*traffic separation schemes*) mit Einbahnwegen und Trennzonen bis zu 50 sm Länge[57]. Die IMCO empfiehlt ihren 85 Mitgliedstaaten seit 1971, diese Schiffahrtswege für die Schiffe ihrer Flagge obligatorisch zu machen[58]. Außerdem sieht die veränderte Seestraßenordnung von 1972 ihre Einhaltung vor[59].

Die sich unter dem Einfluß der IMCO abzeichnende Tendenz, die Schiffahrt zunehmend auf Schiffahrtswege zu konzentrieren, führt zu einem erheblichen Bedeutungszuwachs des Art. 5 Abs. 6 Festlandsockel-Konvention. Interessenkonflikte zwischen Schiffahrts- und Bergbauinteressen werden nicht mehr mit dem inhaltsleeren Rechtsmißbrauchsverbot des Art. 5 Abs. 1 Festlandsockel-Konvention, sondern in wachsendem Umfang durch die Vorrangsregelung des Abs. 6 zugunsten der Schiffahrt gelöst werden.

Damit gewinnt die Frage eine besondere Bedeutung, ob Art. 5 Abs. 6 Festlandsockel-Konvention Ausnahmen zugunsten des marinen Bergbaus zuläßt. Sie kann sich zum Beispiel stellen, wenn ein Schiffahrtsweg über eine Lagerstätte führt, die nicht durch Schrägbohrungen oder auf andere Weise von außerhalb des Weges erschlossen werden kann.

Schon der Wortlaut des Art. 5 Abs. 6 Festlandsockel-Konvention spricht gegen die Annahme eines absoluten Verbotes[60], Anlagen in anerkannten Schiffahrtswegen zu errichten. Außerdem beruht diese Bestimmung selbst auf dem Gedanken der Gemeinverträglichkeit der Nutzungsarten[61]. Da eine Gleichberechtigung der Nutzungsarten in den anerkannten Schiffahrtswegen einseitig zu Lasten der Schiffahrt ge-

57 IMCO (Hrsg.): Ship's Routeing (3. Aufl. 1973). Die IMCO arbeitet an dem weiteren Ausbau des Systems. Dieses geht auf erste Versuche in der Straße von Dover zurück, die 1961 von deutschen, britischen und französischen Behörden unternommen worden waren.

58 IMCO Resolution A 228 (VI) vom 12. 10. 1971, vgl. dazu die Verordnung über das Verhalten von Fahrzeugen im Bereich von Verkehrstrennungsgebieten auf Hoher See vom 17. 6. 1973, BGBl. I, 975, und die Bekanntmachung des Bundesministers für Verkehr über die IMCO-Schiffahrtswege, BAnz. 1973, Nr. 184, S. 4.

59 Regel 10 der Internationalen Regeln zur Verhütung von Zusammenstößen auf See, beschlossen auf der von der IMCO 1972 in London einberufenen internationalen Konferenz, bisher nicht in Kraft.

60 Art. 5 Abs. 6 verwendet das Wort »may (not)«, wohingegen es in Art. 5 Abs. 1 »must not result. . .« heißt.

61 Nach der einschlägigen Kommentierung der ILC ist der Schutz der Schiffahrt auf den Schiffahrtswegen notwendig »in conformity with the tests of equivalence and relative importance of the interests involved», Yearbook ILC 1956 II, 300.

hen würde, muß diese dort ausnahmsweiße durch einen Vorrang gegenüber dem Meeresbergbau geschützt werden. Dieser Schutzzweck schließt jedoch im Einzelfall geringe und damit zumutbare Beeinträchtigungen nicht aus. Die Schiffahrt kann also auch auf den Schiffahrtswegen unter besonderen Umständen einmal zugunsten der Bergbauinteressen des Küstenstaates beeinträchtigt werden.

Diese Beeinträchtigung kann in einer Verlegung des Schiffahrtsweges oder sogar in einer vorübergehenden Sperrung eines Einbahnweges bestehen[62]. Ein Beispiel kennt das Völkerrecht in der regelmäßigen Verlegung des Nordatlantik-Schiffahrtsweges zugunsten der Fischerei während der Fangzeit vor Neufundland[63]. Aber auch die Sperrung eines bedeutenden Schiffahrtsweges ist der völkerrechtlichen Praxis nicht unbekannt. Der von der IMCO empfohlene Tiefwasserweg der südlichen Nordsee wurde bei der Verlegung der Rohrleitung vom Ekofisk-Feld nach Wilhelmshaven zeitweilig gesperrt, ohne daß dagegen völkerrechtliche Proteste erhoben wurden. Zuständig für die Veränderung und Verlegung eines von der IMCO empfohlenen Schiffahrtsweges wäre diese selbst. Organisatorisch müßte dieses durch eine Zusammenarbeit der IMCO mit dem Küstenstaat erfolgen, über dessen Festlandsockel der Schiffahrtsweg verläuft.

6. Zur Streitschlichtung

Für die Beilegung von Streitigkeiten, welche zwischen den Vertragsstaaten der Festlandsockel-Konvention über die Auslegung der unbestimmten Begriffe »ungerechtfertigte Behinderung« (Art. 5 Abs. 1) und der »anerkannten und . . . wesentlichen Schiffahrtswege« (Art. 5 Abs. 6) auftreten können, ist nach dem Fakultativprotokoll über die obligatorische Streitschlichtung vom 29. April 1958 der IGH zuständig[64]. Das am 30. September 1962 in Kraft getretene Protokoll gilt jedoch für die erwähnten Auslegungsprobleme nur in 22 Staaten. Dazu gehören folgende Küstenstaaten der Nord- und Ostsee: Dänemark,

62 Sicherheitszonen, die an den äußersten Rand eines Schiffahrtsweges grenzen, sowie Anlagen auf den Trennzonen und in einem Winkel zwischen zusammentreffenden Schiffahrtswegen wurden vom Deutschen Hydrographischen Institut genehmigt, da sie jedenfalls keine Behinderung darstellen.

63 Vgl. Kap. 5 Regel 8 des Internationalen Übereinkommens von 1960 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See.

64 Vgl. *Hoog*, Die Genfer Seerechtskonferenzen von 1958 und 1960, S. 55, 119 f.

Großbritannien, Frankreich[65], Niederlande, Finnland und Schweden[66]. Allerdings ist es möglich, die Zuständigkeit des IGH in einem konkreten Streitfall durch eine *ad hoc*-Vereinbarung zu begründen, wie das Beispiel der *Festlandsockel*-Fälle von 1969 zeigt[67].

Die Lücke in der obligatorischen Streitschlichtungszuständigkeit ist bisher auch nicht auf regionaler Ebene, zum Beispiel durch die Europäischen Gemeinschaften, geschlossen worden[68]. Bei der bekannten ablehnenden Haltung der meisten sozialistischen Staaten gegenüber einer obligatorischen Streitschlichtung, insbesondere des IGH, scheint der Weg fakultativer Streitschlichtungsvereinbarungen in regionalen Abkommen in der nächsten Zukunft noch am ehesten begehbar zu sein[69].

7. *Entwicklungstendenzen*

Auch im Nord- und Ostseeraum wird eine zunehmende Konzentration des Schiffsverkehrs auf Schiffahrtswege langfristig dazu führen, daß Schiffahrt und mariner Bergbau den vorhandenen Meeresraum verhältnismäßig störungsfrei nebeneinander nutzen können. Diese Entwicklung verändert das geltende Völkerrecht der Nutzungskonflikte jedoch nicht.

Eine Veränderung der *lex lata* kann aber durch die Beschlüsse der 3. UN-Seerechtskonferenz[70] eingeleitet werden, vor allem wenn die Bemühungen zahlreicher Staaten um eine Ausdehnung der küstenstaatlichen Befugnisse über das Hohe Meer Erfolg haben. Insgesamt laufen die hauptsächlich von Küstenstaaten der Dritten Welt unterstützten Vorschläge auf die Schaffung einer 200 sm breiten Wirtschaftszone hin-

65 Frankreich hat sich die Anwendung des Art. 5 Abs. 1 Festlandsockel-Konvention gegenüber den Staaten vorbehalten, die im Streitfall über die Auslegung des Begriffes »ungerechtfertigt« mit Frankreich ein Schiedsgericht vereinbaren. Die gewohnheitsrechtliche Anwendung dieser Bestimmung ist aber auch gegenüber den Staaten möglich, die dem Vorbehalt widersprochen haben, ohne das Fakultativprotokoll über die Streitschlichtung unterzeichnet zu haben (Beispiel: Norwegen).

66 Die Bundesrepublik hat das Protokoll zusammen mit dem Übereinkommen über die Hohe See (BGBl. 1972 II, 1089) ratifiziert.

67 ICJ Reports 1969, 3, 6.

68 Vgl. *Janis*, The Development of European Regional Law of the Sea, Ocean Development and International Law 1 (1973/74), 282 ff.

69 Nach Art. 18 der Konvention von Helsinki über den Schutz der marinen Umwelt der Ostsee von 1974 sollen Streitigkeiten, die nicht im Verhandlungswege beizulegen sind, »upon common agreement« einem Streitschlichtungsorgan oder dem IGH vorgelegt werden.

70 New York 1973, Caracas 1974, Genf 1975, voraussichtlich Caracas 1976.

aus, in welcher der Küstenstaat das ausschließliche Recht zur Ausbeutung aller Ressourcen des Meeres haben soll[71]. In dieser Wirtschaftszone soll die Schiffahrtsfreiheit insbesondere nach lateinamerikanischen Vorstellungen nur vorbehaltlich der Wirtschaftsinteressen des Küstenstaates garantiert werden[72]. Dies würde den Küstenstaaten eine praktisch uneingeschränkte Befugnis zur Regelung von Nutzungskonflikten in ihren Wirtschaftszonen einräumen. An die Stelle der Gleichberechtigung der Nutzungsarten würde der unbeschränkte Vorrang des marinen Bergbaus treten.

Nach anderen Vorstellungen sollen Nutzungskonflikte nicht durch eine Übertragung von Regelungskompetenzen auf die Küstenstaaten gelöst werden. Hingegen soll das geltende Völkerrecht inhaltlich differenziertere Konfliktsregeln entwickeln und das organisatorische Instrumentarium zur Interessenvermittlung ausgebaut werden. Die Vereinigten Staaten haben dem Meeresbodenausschuß vorgeschlagen, die Normen und Verhaltensregeln über das Miteinander verschiedener Nutzungsarten im Meeresraum von der IMCO insbesondere hinsichtlich von Sicherheitszonen um Offshore-Anlagen und das navigatorische Verhalten von Schiffen in der Nähe dieser Anlagen weiterentwickeln zu lassen[73]. Sie haben allerdings keine inhaltlichen Vorschläge zu dieser Weiterentwicklung des Rechts unterbreitet.

Ein belgischer Vorschlag sieht eine stärkere Einbeziehung der Fachkenntnis spezialisierter internationaler Organisationen – in Schiffahrtsfragen zum Beispiel der IMCO – zur Verhinderung von Nutzungskonflikten vor[74]. Allerdings bezieht sich dieser Vorschlag unmittelbar nur auf künstliche Inseln und andere, in der Festlandsockel-Konvention nicht geregelte ortsfeste Anlagen, wie zum Beispiel die von Belgien

71 Vgl. die vom 2. Unterausschuß des UN-Meeresbodenausschusses gesammelten Vorschläge, welche der zuständige 2. Ausschuß der Konferenz seiner Arbeit zugrunde legt, in dem Bericht des Meeresbodenausschusses an die Generalversammlung (A/9021 Suppl. 21, Vols. I-VI), Bd. IV, S. 72-127 und Bd. V, zu Nr. 6 (Exclusive economic zone beyond the territorial sea), S. 1–98.

72 Bericht des Meeresbodenausschusses, Bd. IV, S. 94; Bd. V, zu Nr. 6.3 (Freedom of navigation and overflight), S. 16: Santo Domingo Deklaration, Kolumbien, Mexiko, Venezuela; S. 30: Argentinien, 14-Mächte-Vorschlag. Es gibt aber auch Vorschläge, den Status des Hohen Meeres über dem Festlandsockel unverändert zu erhalten, vgl. Bd. IV, S. 70; oder in den Wirtschaftszonen die uneingeschränkte Schiffahrtsfreiheit zu garantieren, vgl. Bd. IV, S. 94, Bd. V, Nr. 6.3, S. 16: Yaoundé-Beschlüsse, OAU-Deklaration; S. 30: Australien, Norwegen.

73 Bericht des Meeresbodenausschusses, Bd. V, Nr. 6.1, S. 8.

74 Bericht des Meeresbodenausschusses, Bd. II, S. 11.

und den Vereinigten Staaten geplanten Tiefwasserhäfen für Großtanker. Mit dem weiteren Ausbau der marinen Bergbautätigkeit und einer zu erwartenden Intensivierung der Schiffahrt erscheint es jedoch sinnvoll, die Klärung gemeinsamer Nutzungsprobleme auch für diese Bereiche einer internationalen Organisation zu übertragen.

Schließlich befaßt sich die 3. UN-Seerechtskonferenz mit der Verbesserung der Streitschlichtung im internationalen Seerecht. Sie hat zu diesem Zweck eine besondere Arbeitsgruppe eingesetzt. Der Bericht des Meeresbodenausschusses enthält mehrere Vorschläge zur Streitschlichtung, die entweder die vorhandene Lücke im gegenwärtigen Streitschlichtungsrecht schließen wollen oder sogar ein spezielles Streitschlichtungsorgan in Form eines Meeresgerichtshofs mit obligatorischen Zuständigkeiten vorsehen[75].

8. Zusammenfassung

Das Recht des Küstenstaates, auf seinem Festlandsockel feste Anlagen für den Meeresbergbau zu errichten bzw. errichten zu lassen, ist eine der Schiffahrtsfreiheit gleichberechtigte Form der Meeresnutzung. Das geltende Völkerrecht regelt Nutzungskonflikte, die im *freien Seeraum* zwischen der Schiffahrt und dem marinen Bergbau auftreten, durch den Grundsatz der zeitlichen Priorität und das Verbot der mißbräuchlichen Rechtsausübung. In *anerkannten Schiffahrtswegen* besteht hingegen ein Vorrang der Schiffahrt. Diese Regelung gewinnt durch den Ausbau des Systems obligatorischer Schiffahrtswege im Nord- und Ostseeraum eine zunehmende Bedeutung. Insgesamt enthält das Völkerrecht der Nutzungskonflikte keine Lücke. Es stellt jedoch einige Auslegungsprobleme, die bei Nutzungskonflikten angesichts des unvollständigen Streitschlichtungssystems zu einer tatsächlichen Stärkung der Position des Küstenstaates führen können.

In den Vorarbeiten zur 3. UN-Seerechtskonferenz wurden Bestrebungen zu einer Ausdehnung der küstenstaatlichen Kompetenzen über das Hohe Meer sichtbar, die im Bereich der vorgeschlagenen Wirtschaftszonen zu einem Vorrang des marinen Bergbaus vor der Schiffahrt führen können. Demgegenüber sind jedoch auch Tendenzen erkennbar, das geltende Recht der Nutzungskonflikte weiterzuentwickeln und das lückenhafte System der Streitschlichtung zu verbessern.

75 Vgl. Bericht des Meeresbodenausschusses, Bd. II, S. 22; Bd. V, zu Nr. 21 (Settlement of Disputes), S. 1-9.

Die völkerrechtliche Problematik von Bohrinseln

Dr. *Detlev Chr. Dicke*, Münster

1. Der vorliegende kurze Bericht über die völkerrechtliche Problematik von Bohrinseln hat sich nicht zum Ziel gesetzt, einen umfassenden Abriß über die verschiedenartigen Probleme des Völkerrechts zu geben, die im Zusammenhang mit Bohrinseln auftauchen können, wie die Frage der generellen Zulässigkeit des Meeresbergbaus[1], der Nichtbeeinträchtigung der Schiffahrtsfreiheit durch den Meeresbergbau[2], des Umweltschutzes[3] oder gar der Miteinbeziehung in Doppelbesteuerungsabkommen[4]. Diese Fragen interessieren hier nur am Rande und dienen, soweit auf sie hier eingegangen wird, nur zur Verdeutlichung und Herausarbeitung des eigentlichen Untersuchungsgegenstandes.

Schon 1969 hat Lord *Richie-Calder* auf einem Treffen im Santa-Barbara-Center davor gewarnt, daß im Zusammenhang mit dem Meeresbergbau private Gesellschaften auf Hoher See neue Nationen mit eigenem Hoheits- und Eigentumsrecht gründen könnten[5]. Und vor der italienischen Adria-Küste wurde immerhin – wenn auch in anderem Zusammenhang – 1968 schon einmal der Versuch unternommen, auf einer künstlichen Insel einen neuen Staat zu errichten[6]. Da die »Staatsgründer« italienische Staatsangehörige waren und die italienischen Behörden neben Gründen der öffentlichen Sicherheit geltend machen

1 Vgl. dazu vor allem *A. P. Kausch*, Die völkerrechtliche Problematik des Meeresbergbaus (Diss. Clausthal-Zellerfeld 1970), mit zahlreichen bibliographischen Angaben; *Graf Vitzthum*, Der Rechtsstatus des Meeresbodens (1972), S. 247 ff.

2 Vgl. dazu den Bericht von *Lagoni* in diesem Bande.

3 Näheres hierzu vgl. unten Abschnitt 4 dieses Berichts.

4 Vgl. Art. 3 (1) a des deutsch-schweizerischen Doppelbesteuerungsabkommens. — Zu den innerstaatlichen Fragen der steuerlichen Behandlung, insbesondere zur geplanten Änderung der §§ 1 EStG und 1 KStG (BT-Drucks. VII/1509); vgl. *Hillert*, Steuerliche Behandlung des Festlandsockels, Finanz-Rundschau 1974, 266 ff.

5 The Ocean Mining Report, Dezember 1969, Bd. III, Nr. 12, S. 13 f.

6 Vgl. die ausführliche Darstellung des Sachverhalts bei *Paone*, Il caso dell' »Isola delle Rose«, Riv. Dir. Int. 1968, 505 ff.

konnten, daß diese sogenannte Rosen-Insel ein Hindernis für die Schiffahrt darstellen würde, beendete eine energische italienische Polizeiaktion diesen Vorfall sehr schnell, ohne daß größeres Aufsehen erregt wurde[7].

Im Bereich des Meeresbergbaus wird - das ist für das vorliegende Problem relevant - der Begriff der Bohrinsel uneinheitlich gebraucht und auf verschiedene Tatbestände angewandt. So nennt *Kausch*[8] in seiner Arbeit über den Meeresbergbau auch die Halbtaucher und Bohrschiffe »Inseln, die auch während der Bohrarbeiten schwimmen«. Läßt sich diese Erscheinung noch relativ zwanglos unter die Schiffe einordnen, da der Charakter eines Fahrzeuges hier unbestreitbar ist - allein der Begriff des Bohrschiffes zeigt dies schon an -, ist die Einordnung bei der zweiten Stufe der technischen Entwicklung, den Hubinseln und flutbaren Plattformen, wesentlich schwieriger. Denn bei ihnen handelt es sich um zwar schwimmfähige, aber während der Bohrarbeiten auf dem Meeresgrund abgesetzte Bohrinseln. Der Charakter eines Fahrzeuges und eines Schiffes ist hier nur rudimentär vorhanden. Eine Teilnahme am Verkehr erfolgt in äußerst begrenztem Umfang. Derartige Hubinseln in die Kategorie der Schiffe einzuordnen, widerstrebt ebensosehr, wie alles, was mit Mühe über eine Straße gezogen werden kann, als Kraftfahrzeug zu bezeichnen. Immerhin ist festzuhalten, daß - mag der eigentliche Zweck auch ein anderer sein - bei den flutbaren Plattformen und Hubinseln zumindest eine vorübergehende Verkehrsteilnahme erfolgt und insoweit eine Anwendung der völkerrechtlichen Normen über die Schiffahrt möglich ist.

In unserem Zusammenhang aber besonders interessant ist die dritte Stufe der technischen Entwicklung, die der ortsfesten Plattformen und damit der Bohr- »inseln« im eigentlichen Sinne. Hier handelt es sich um Bauwerke, die an Ort und Stelle errichtet werden - künstliche Inseln also, die schon aus technischen Gründen nicht in der Lage sind, am Verkehr teilzunehmen, und die sich daher nicht in die Kategorie der Fahrzeuge und damit der Schiffe einreihen lassen[9]. Umgekehrt haben

7 Ein ähnlicher Fall ereignete sich auch vor den Küsten der USA, vgl. *U.S.* v. *Ray*, F. Suppl. 432, vom 27. 2. 1969 (AJIL 1969, 642) und die Berufungsentscheidung des US Court of Appeal vom 10. 4. 1970 (AJIL 1970, 954).

8 Alle drei folgenden Definitionen nach *Kausch*, a.a.O. (Anm. 1), S. 22.

9 Nach dem Brockhaus ist der Charakter eines Schiffes der eines »Wasserfahrzeuges«. Der Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English erklärt das Wort »ship« als »sea-going vessel«. Zu den Definitionen in neueren völkerrechtlichen Verträgen vgl. unten Abschnitt 4.

die Staaten durch Art. 10 der Küstenmeer-Konvention[10] und Art. 5 Abs. 4 der Festlandsockel-Konvention[11] festgelegt, daß nur natürlich entstandene Landgebiete Inseln im Sinne der Genfer Seerechts-Konventionen sein sollen.

Über den Rechtscharakter von ortsfesten Bohrinseln ergeben sich insoweit jedoch nur negative Schlußfolgerungen. Denn demnach sind zuerst einmal weder die Normen über Schiffe noch die über Inseln direkt auf künstliche Bohrinseln anwendbar. Diese vorläufige Aussage besitzt jedoch nur einen sehr zweifelhaften Wert. Denn einerseits erscheint es wenig sinnvoll, bei gleichgearteter Bohrtätigkeit im rechtlichen Regime zwischen ortsfesten und schwimmfähigen Bohrinseln zu unterscheiden, so daß doch wieder eine Anwendung von den völkerrechtlichen Normen, die Schiffe betreffen, im Kreis der Betrachtung liegt. Andererseits gelten die betreffenden Normen, die die Entstehung von Inseln ausschließen, nur für das Küstenmeer und den Festlandsockel. Hier aber ist der Fall ohnehin nicht besonders problematisch, da hier der Küstenstaat selbst im Zusammenhang mit der Konzessionsvergabe Vorkehrungen treffen kann, die das Entstehen neuer Staaten verhindern, und - wie das italienische Beispiel zeigt - auch praktisch unschwer in der Lage ist, jedem derartigen Spuk alsbald ein Ende zu setzen. So dienen diese Normen auch nicht der Verhinderung der Entstehung neuer Staaten, sondern sie sollen nur klarstellen, daß der Küstenstaat nicht sein Hoheitsgebiet durch die Errichtung künstlicher Inseln ins Meer hinaus immer weiter vorschieben darf. Selbst aber, wenn eine solche Norm auch für die Hohe See bestehen sollte, ist fraglich, ob ein neu entstandener Staat, sofern es sich um einen solchen handeln sollte, an eine derartige Norm gebunden wäre. Die technische Entwicklung steckt zwar noch relativ in den Anfängen, aber die Problematik kommt unbestreitbar auf uns zu. Schon jetzt sind künstliche Inseln entwickelt, die Bohrarbeiten bis in 2000 m Wassertiefe - also durchaus auch außerhalb des Festlandsockels, also auf Hoher See - auszuführen in der Lage sind.

Es sei nur kurz darauf hingewiesen, daß solche künstlichen Inseln

10 Genfer Übereinkommen über das Küstenmeer und die Anschlußzone vom 29. 4. 1958, UN Doc. A/CONF. 13/L. 52 in: United Nations Conference on the Law of the Sea, Bd. II (A/CONF. 13/38), S. 132 ff.

11 Genfer Übereinkommen über den Festlandsockel vom 2./9. 4. 1958, UN Doc. A/CONF. 13/L. 55 in: United Nations Conference on the Law of the Sea, Bd. II (A/CONF. 13/38), S. 142 ff.

über den Meeresbergbau hinaus auch militärische Bedeutung erlangen könnten[12], indem rund um den Festlandsockel des Gegners »Satelliteninseln« errichtet werden könnten, die zu ihrer Verteidigung entsprechend bewaffnet würden. Der Gedanke ist selbstverständlich im Augenblick noch utopisch, aber er macht deutlich, wie das herkömmliche Seevölkerrecht in Unruhe kommen könnte, wenn es nicht gelingt, die neuartige Entwicklung künstlicher ortsfester Inseln zu integrieren.

2. Ein ähnliches Problem ist zu Anfang dieses Jahrhunderts schon einmal aufgetaucht[13]. Darauf weist auch *Paone* in seinem Aufsatz über die völkerrechtlichen Fragen des obengenannten Vorfalles vor der italienischen Küste hin. Als im Jahre 1904 im Nordwesten Alaskas eine Spielhölle verboten wurde, die sich in einem Goldgräbergebiet befand, schlugen die Besitzer ihre Zelte einige Meilen außerhalb des Küstenmeeres der Vereinigten Staaten auf, und zwar auf dem Eis. Auch dieser Vorfall endete mit einer energischen Polizeiaktion.

Dem im vorliegenden Zusammenhang interessierenden Problem wird allerdings in der damaligen wissenschaftlichen Behandlung ausgewichen. So gibt *Rolland*[14] zwar seinem Aufsatz den Titel »Maison de jeu établie sur les glaces *au delà de la limite des eaux territoriales*« und spricht damit genau das Problem an, seine Lösung des Falles sieht jedoch ganz anders aus: Entweder sei die Spielhöhle auf dem ewigen Eis errichtet - in diesem Fall sei es integrierender Bestandteil des Festlandes -, oder sie sei auf einer nur temporären Eisfläche installiert, in welchem Falle dieselbe in vollem Umfang Bestanteil des Küstenmeeres darstelle. Der Kunstgriff, über dessen Berichtigung bzw. Zweifelhaftigkeit insbesondere im Hinblick auf den zweiten Fall der Hypothese hier zu streiten nicht verlohnt, ist offensichtlich. Das eigentliche Problem, d. h. die Eigenschaft »au delà de la limite des eaux territoriales« wird beseitigt, indem das Eis doch dem Festland oder dem Küstenmeer zugeschlagen wird. Von da ist dann die Schlußfolgerung einer Gebietshoheit der Vereinigten Staaten bzw. eines *droit de jurisdiction* zwingend. Dadurch, daß bei der damaligen Behandlung des Problems die eigentliche Frage mit einem Kunstgriff umgangen wurde, gibt der Fall für die vorliegende Untersuchung wenig Material an die Hand. Die Tatsache

12 Vgl. schon die Ausführungen von Lord *Richie-Calder* (Anm. 5).

13 Zum Sachverhalt vgl. *Rolland*, Maison de jeu établie sur les glaces au delà de la limite des eaux territoriales, RGDIP 1904, 340 ff.

14 A.a.O.

jedoch, daß man diesen zweifelhaften Weg der Rechtfertigung wählte, mag als Indiz dafür gelten, daß zwingendere rechtliche Konstruktionen damals nicht ersichtlich waren und daß man im übrigen zu dem Ergebnis hätte kommen müssen, daß die Spielhölle weder der Hoheitsgewalt der Vereinigten Staaten noch der irgendeines anderen Staates unterstanden hätte.

Interessanter für unser Problem ist der Ansatz, mit dem *Paone* den entsprechenden Vorfall vor der Adria-Küste zu lösen versucht[15]. Er geht von dem Unterschied zwischen dem Staat als Gemeinschaft und dem Staat als Apparat aus. Nur der Regierungsapparat nimmt seiner Ansicht nach am internationalen Rechtsverkehr teil, indem er für den Staat als Gemeinschaft handelt. Bei der Rosen-Insel habe es sich nur um die Aktivität einer Gruppe von Einzelpersonen gehandelt, von privaten Unternehmern, die als Teil der italienischen staatlichen Gemeinschaft nicht in der Lage gewesen seien, am internationalen Rechtsverkehr teilzunehmen. Von daher sei es unrichtig, wenn die Presse von einem neuen Staat gesprochen habe. *Paone* vertritt diese Ansicht, obwohl er selbst an anderer Stelle berichtet[16], daß eine öffentliche Verwaltung der Insel mit fünf Ministerien, darunter einem Außenministerium, errichtet wurde.

Wenn das Ergebnis wohl auch zutreffend ist, so überzeugt die Argumentation von *Paone* keineswegs ganz. Zwar ist einzuräumen, daß der Regierungsapparat der eigentlich Handelnde im internationalen Rechtsverkehr ist, aber schon die Unterscheidung zwischen der Anerkennung von Staaten und der von Regierungen zeigt, daß es für den Völkerrechtsverkehr nicht allein auf den *apparato del governo* ankommt. Hier, wo es darum geht zu untersuchen, ob wenigstens in rudimentärer Form ein staatliches Gebilde vorhanden ist, hilft auch das Heranziehen des Unterschiedes zwischen Struktur und Überbau (*struttura e sovrastruttura*)[17] wenig, zumal, wenn durchaus auch Völkerrechtssubjekte bekannt sind, die nicht handlungsfähig sind,[18] wo also der Überbau bzw. der Regierungsapparat gänzlich fehlen. Daß es *Paone* letztlich auch gar nicht um diese Frage geht, erweist sich an der

15 A.a.O. (Anm. 6), S. 508 f.

16 A.a.O., S. 506.

17 Vgl. dazu auch *Giuliano*, La comunitá internazionale e il diritto (1950), S. 8; *Quadri*, Corso di diritto internazionale pubblico (1966) *passim*.

18 Es sei hier nur auf den Fall des Deutschen Reiches nach dem 2. Weltkrieg verwiesen.

Tatsache, daß er gar nicht auf die bestimmt mehr provisorische, genauer Untersuchung nicht standhaltende Regierung eingeht, sondern den Charakter eines Völkerrechtssubjektes damit ablehnt, daß es sich um die private Aktivität von Unternehmern - eines Teiles der staatlichen italienischen Gemeinschaft - gehandelt habe, jenes Phänomens also, das nach seiner Auffassung gar nicht am Völkerrechtsverkehr teilnimmt und von daher für die Entscheidung der Frage nicht erheblich sein dürfte.

Dementsprechend richtet sich das Hauptaugenmerk *Paones* auch auf die Frage, inwieweit das Vorgehen der italienischen Behörden durch die Personalhoheit über die eigenen Staatsangehörigen gerechtfertigt wird[19]. Trotz einer von der herrschenden Meinung abweichenden Auffassung kommt auch er zu dem Ergebnis, daß die Personalhoheit ein Einschreiten ermöglichte. Das Ergebnis ist schlüssig, wenn man die Staatsqualität der Insel ablehnt, weil dann keine fremde Territorialhoheit die Geltendmachung der Personalhoheit behindert. - Zum Abschluß[20] wird dann schließlich auf die Genfer Festlandsockel-Konvention und die entsprechenden innerstaatlichen italienischen Gesetze eingegangen und untersucht, inwieweit sich hieraus eine Berechtigung bzw. Verpflichtung zum Einschreiten ergab. Auf dieses Problem soll hier nicht weiter eingegangen werden. Einmal war die Frage im italienischen Fall besonders kompliziert, weil die vorgesehene Nutzung der Insel sich nicht mit Sicherheit feststellen ließ,[21] auf jeden Fall aber nicht eine Nutzung der Naturschätze des Meeres beabsichtigt war, so daß die Anwendbarkeit des Art. 5 Festlandsockel-Konvention in Zweifel stand - selbst *Paone* führt die Frage zu keinem ganz klaren Ende -, zum anderen ist diese Problematik für Bohrinseln zumindest im Zusammenhang mit dem vorliegenden Bericht nicht von großem Interesse. Denn im Bereich des Festlandsockels besitzt der Küstenstaat im Hinblick auf den Meeresbergbau unbestreitbar eine beschränkte Territorialhoheit, die in der Konzessionserteilung ihren Ausdruck findet. Da die Errichtung eines neuen Staates gerade den Versuch der Befreiung von dieser beschränkten Territorialhoheit durch die Begründung eigener Territorialhoheit bedeuten würde, widerspricht ein solches Verhalten *ipso facto* der erteilten Konzession. Somit hat der Küstenstaat eine Eingriffs-

19 A.a.O. (Anm. 6), S. 509 ff.

20 A.a.O., S. 513 ff.

21 In den Tageszeitungen fanden die unterschiedlichsten Gerüchte ihren Niederschlag. Sie reichten vom künstlichen Garten bis hin zum Spiel-Casino.

möglichkeit wegen des rechtswidrigen Verhaltens der potentiellen Staatsgründer. Schon aus eigenstem Interesse wird er hiervon immer Gebrauch machen. Entsprechendes wie für den Festlandsockel dürfte für die sog. Wirtschaftszonen gelten, wenn man sich auf der Seerechtskonferenz von Caracas auf dieses Rechtsinstitut einigen sollte[22]. Denn auch mit den Wirtschaftszonen geht nach den Vorstellungen ihrer Befürworter eine beschränkte Territorialhoheit einher. Die Gründung eines neuen Staates durch eine Bohrinsel kann auf friedlichem und rechtmäßigem Wege – wenn überhaupt – nur dort erfolgen, wo keine andere, wenn auch beschränkte Territorialhoheit besteht, d. h. allein auf Hoher See.

3. Legt man nun an eine einzelne Bohrinsel oder an eine zusammenliegende Gruppe von Bohrinseln, die sich auf Hoher See befinden, um den vorhandenen oder fehlenden Staatscharakter zu ermitteln, die Maßstäbe der klassischen Drei-Elemente-Lehre an[23], so ist zwar jeder der drei Punkte kritisch, aber umgekehrt hinwiederum ist es schwierig, eine exakte Trennungslinie zu ziehen und im Einzelfall festzustellen, daß eine bestimmte Bohrinsel oder Gruppe von Bohrinseln eine oder mehrere Voraussetzungen nicht erfüllt.

Betrachtet man die Frage des Staatsvolkes, so ergeben sich eine Reihe von Problemen. Erstens – das zeigt der Fall von der Rosen-Insel – müßten potentielle Staatsgründer auf jeden Fall vermeiden, daß sich auf der Bohrinsel überwiegend oder gar ausschließlich Personen ein und derselben Nationalität befinden, da sonst der betreffende Heimatstaat u. U. von seiner Personalhoheit Gebrauch machen könnte. Unter diesem Gesichtspunkt ideal wäre also eine »Bevölkerung« mit Staatenlosen, aber auch eine entsprechend breite Streuung der Nationalitäten dürfte dem Eingreifen einzelner Staaten so viele Schwierigkeiten entgegensetzen, daß genügend Zeit besteht, in der sich ein eigener Staat verfestigen kann. – Bleibt selbstverständlich noch die Frage, ob es für ein Staatsvolk einer bestimmten Menge von Personen bedürfe, die Staatsangehö-

22 Vgl. zu den äußerst unterschiedlichen Konzeptionen der einzelnen Staatengruppen, die eine Einigung schon in Caracas wahrscheinlich nicht ermöglichen werden: *James E. S. Fawcett*, Probleme des Seerechts, Ausblick auf die Konferenz von Caracas, Europa Archiv (EA) 1974, 365 ff.

23 *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre (3. Aufl. 1914), S. 394 ff.; *H. Helfritz*, Allgemeines Staatsrecht (1949), S. 94 ff.; *R. Herzog*, Allgemeine Staatslehre (1971), S. 85 ff., 155; *Berber*, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1, S. 114; *Hackworth*, Digest of International Law (1940–43), Bd. I. S. 47.

rige sind. Man wagt diese Frage kaum noch zu stellen, nachdem Nauru nun auch noch in die Staatenwelt aufgenommen worden ist und somit die Tradition der Zwergstaaten offensichtlich fortgesetzt werden soll. Aber, obwohl Nauru wohl der Staat mit der geringsten Einwohnerzahl sein dürfte, bleibt Monaco der Staat mit dem kleinsten Staatsvolk, da von seinen ca. 26 000 Einwohnern nur ein geringer Bruchteil eigene Staatsangehörige sind. Und Monaco ist keineswegs erst seit heute ein Staat, sondern war das auch zu einer Zeit, als sein Staatsvolk noch erheblich kleiner war[24]. Wenn man bedenkt, daß schon Überlegungen und Planungen für künstliche Touristikinseln angestellt werden, die vielen hundert Ferienreisenden Unterkunft, Lebens- und Freizeitmöglichkeiten bieten sollen, dann kann es nur eine Frage der Zeit sein, bis auf Hoher See ortsfeste künstliche Inseln errichtet werden können, die einem »Staatsvolk« von 1000-2000 Personen Lebensraum bieten würden[25].

Auch hinsichtlich des Staatsgebietes ergeben sich zwei Probleme – einmal die Frage der erforderlichen Größe, zum anderen die künstliche Erzeugung. Doch auch diese beiden Punkte dürften nur relative Hindernisse sein. Ein Blick auf das Staatsgebiet von Monaco - 1,6 km^2 [26] muß allen potentiellen Staatsgründern Mut machen. Der Bau einer künstlichen Insel von z. B. 1,6 km Länge und 1 km Breite dürfte in absehbarer Zeit kein für die moderne Technik unüberwindbares Hindernis sein. Verteilt man diese Fläche schließlich auf eine Gruppe von künstlichen Inseln, so könnte das Problem vielleicht schon mit den heutigen technischen Mitteln zu lösen sein. – Die Besonderheit eines solchen »Staatsgebietes« wäre es nun, daß es sich um künstliches, d. h. vom Menschen geschaffenes Land handeln würde. Diese Tatsache als solche dürfte aber auch nicht in der Lage sein, eine eventuelle Anerkennung als Staatsgebiet zu verhindern. Zwar wurden Leuchttürme und ähnliche Kleinstinseln, selbst wenn sie ortsfest waren, wegen ihres künstlichen Charakters nicht zum Staatsgebiet der einzelnen Staaten hinzugerechnet[27]. Dabei wurde aber stets die Hoheitsgewalt eines

24 Der Kleine Brockhaus (Bd. II [1955]) gibt bei Monaco eine Zahl von 1800 Staatsangehörigen an.

25 Es muß hier zum Vergleich auch auf die Kapazität großer Schiffe verwiesen werden: So haben große Flugzeugträger 4000 Mann Besatzung und mehr, und bei großen Luxus-Passagierschiffen erreicht allein das Personal eine Zahl von rund 1000 Personen.

26 Der Kleine Brockhaus, a.a.O. (Anm. 24).

27 Vgl. Art. 10 Küstenmeer-Konvention, Art. 5 Abs. 4 Festlandsockel-Konvention.

Staates über diese künstlichen Inseln anerkannt. Der Sache nach handelt es sich um eine beschränkte Erweiterung der Territorialhoheit[28]. Der eigentliche Sinn des Ausschlusses dieser Inseln vom Staatsgebiet lag und liegt allein darin, daß es dem Küstenstaat verwehrt sein soll, durch die Errichtung von Artefakten sein Hoheitsgebiet ins Meer hinauszuschieben. Die innere Berechtigung liegt in der Tatsache, daß unter dem Blickwinkel der Drei-Elemente-Lehre Staatsgebiet im eigentlichen Sinne nur ein Gebiet sein kann, das der Beherbergung des Staatsvolkes dient. Unter diesen Gesichtspunkten ist bisheriges Völkergewohnheitsrecht oder auch -vertragsrecht, das künstlichen Inseln *per se* die potentielle Eigenschaft als Staatsgebiet abspricht, auf künftige künstliche Inseln, auf denen ein Leben das ganze Jahr über möglich ist, schlechthin nicht anwendbar. Es handelt sich insoweit um einen völlig neuen Tatbestand.

Ein Rückblick und genauere Überlegung zeigen jedoch, daß eine derartige technische Entwicklung nicht ohne Parallelen in der Geschichte ist. So ist es gerade die erste Großtat der Venezianer, einen Staat auf einem Gebiet errichtet zu haben, das zu einem erheblichen Teil im Bereich des Meeres lag und bis zu diesem Zeitpunkt als ungeeignet für die Beherbergung eines Staatsvolkes gelten mußte. Betrachtet man die Konstruktion dieser zahlreichen künstlichen Inseln, so sind keinerlei so grundlegende Unterschiede gegenüber den zur Zeit diskutierten Projekten zu finden, daß eine Anerkennung als Staatsgebiet von daher ausgeschlossen wäre. Daß sich aus dieser künstlichen Inselgruppe ein Staat entwickelte, der über Jahrhunderte zu den reichsten und mächtigsten dieser Erde gehörte, sei nur am Rande erwähnt. Aber auch in der neueren Zeit haben wir in den Niederlanden ein Beispiel für einen Staat, der zu einem erheblichen Teil aus künstlichem, d. h. von Menschenhand geschaffenem Staatsgebiet besteht. Gerade die Niederlande scheinen ein Beweis dafür zu sein, daß die Künstlichkeit[29] des Staatsgebietes selbst in der Anschauung der Staaten gar keine so große Rolle spielt. Denn trotz des künstlichen Gebietserwerbs wurde bei den

28 Vgl. *Paone*, Contributo allo studio della tutela giuridica internazionale dell' attività statale (1961), S. 129 ff.

29 Die Grenze zwischen künstlicher und natürlicher Landgewinnung kann selbstverständlich fließend sein. Auch bei der Polderbildung ist ein natürliches Element vorhanden. Entscheidend für die Entstehung des Landes ist aber die Tatsache, daß der Mensch die Natur mit seiner Technik in einen Lauf preßt. Ebenso wäre der Fall z. B. zu beurteilen, wenn es Island durch technische Mittel gelänge, seine stetigen Vulkanausbrüche in eine solche Richtung zu lenken, daß gezielt neue Inseln entstehen würden.

Niederlanden die Hinausschiebung des Hoheitsgebietes in den Raum des Meeres von den Staaten allgemein anerkannt. Dies spricht dafür, daß es für die Eigenschaft als Staatsgebiet allein darauf ankommt, ob das Gebiet in der Lage ist, ein Staatsvolk zu beherbergen. Von diesem Ansatzpunkt aus kann aber die potentielle Eigenschaft von Bohrinseln noch abzuwartender Entwicklungsstufen als Staatsgebiet nicht generell ausgeschlossen werden.

Entschließt man sich somit, auf neue künstliche Inseln die gleichen rechtlichen Regeln anzuwenden wie auf Inseln, die auf natürliche Weise neu entstehen, so stellt sich das Problem, daß an der Hohen See keine Souveränitätsrechte erworben werden können, überhaupt nicht. Bohrinseln oder andere künstliche Inseln sind dann nämlich nicht mehr Teile der Hohen See, sondern neues Land[30].

Die Frage der Staatsgewalt ist die eigentlich entscheidende; denn nur durch die Staatsgewalt wird aus einer Personengruppe ein Staatsvolk und aus einem Gebiet ein Staatsgebiet[31]. Hier dürften sich in der Praxis für potentielle Staatsgründer die größten Schwierigkeiten ergeben. Die schlichte Schaffung von einigen »Ministerien« wie im Fall der Rosen-Insel oder wie in diesen Tagen durch die meuternde Besatzung des französischen Luxusdampfers »France«[32] dürfte auf keinen Fall ausreichen. Und dies nicht nur dann nicht, wenn nichts anderes geschieht, als daß die Abteilungen eines Wirtschaftsunternehmens als Ministerien bezeichnet werden und als Feigenblatt ein Außenministerium hinzugefügt wird, sondern immer dann nicht, wenn die Gemeinschaft nicht erkennbar darum bemüht ist, sich eine eigene umfassende Ordnung zu geben. D. h. es muß ein tatsächlich funktionierender Rechtsetzungsmechanismus geschaffen werden, eine zivilrechtliche und strafrechtliche Ordnung muß dem Gemeinwesen gegeben werden. Die Verwaltung muß die die Insel bewohnenden Menschen nicht nur als Arbeitnehmer, sondern hinsichtlich ihrer gesamten Bedürfnisse betreuen. Und die Einrichtung einer Judikative ist erforderlich. Dies alles ist relativ aufwendig. Auf der anderen Seite würde die Judikative aller Wahr-

30 Anders der Ansatz bei *Bouchez/Jaenicke/Jennings*, Rechtsgutachten für die North-Sea-Island-Group der niederländischen Industrie über die Zulässigkeit künstlicher Inseln im Bereich der Nordsee, Conclusion and Recommendations, S. 182 f.

31 Vgl. *Herzog*, a.a.O. (Anm. 23), S. 85; *Nawiasky*, Allgemeine Staatslehre, Dritter Teil: Staatsrechtslehre (1956), S. 7.

32 Vgl. Besatzung der »France« bildet »Regierung und Vollversammlung«, Westfälische Nachrichten vom 18. 9. 1974, Nr. 216, S. 8.

scheinlichkeit nach nicht sehr umfangreich werden angesichts der geringen Bevölkerungszahl. Das Zivilrecht und das Strafrecht könnten von anderen Rechtsordnungen rezipiert werden. Die Arbeitsverwaltung einer Bohrinsel auf Hoher See müßte angesichts der großen Entfernung vom Festland und damit von anderen Verwaltungsmöglichkeiten ohnehin wohl die Betreuung aller menschlichen Bedürfnisse der dort Lebenden übernehmen. Die Schaffung einer ausreichenden Staatsgewalt dürfte somit bei einiger Vorbereitung für einen großen Erdölkonzern möglich sein. Die Kosten wären selbstverständlich ein zu berücksichtigender Faktor. Diesem steht jedoch die Möglichkeit der Steuerersparnis gegenüber, so daß sich der Aufwand im Endergebnis als äußerst lohnend erweisen könnte.

Zusätzlich zu den klassischen drei Elementen des Staates werden heute häufig weitere Kriterien gefordert, wie z. B. eine demokratische Struktur des Staates oder ein Staatsbewußtsein[33]. Diese weiteren Kriterien haben sich bis heute noch nicht endgültig durchgesetzt. Insbesondere bei der demokratischen Struktur des Staates muß ernsthaft bezweifelt werden, ob sich dieses Kriterium angesichts der zahlreichen, nicht demokratisch regierten Länder und des ganz unterschiedlichen Demokratiebegriffes in Ost und West wird durchsetzen können. Aber selbst wenn man diese Kriterien anerkennt, hindern sie wohl nicht eine Staatsgründung auf einer Bohrinsel. So wäre die Schaffung einer demokratischen Staatsstruktur unproblematisch. Und durch die besondere Insellage und die gemeinsame Verbundenheit in der Arbeit könnte sich sehr schnell ein stärkeres Staatsbewußtsein entwickeln, als dies in manchen afrikanischen Staaten der Fall ist, die von Stammesfehden erschüttert werden.

Auch das Kriterium der Souveränität, das allgemein als Kennzeichen des Staates gilt, kann angesichts des letztlich doch nur formalen Charakters[34] der Souveränität nichts an dem Ergebnis ändern. Soweit man die Souveränität als Unabgeleitetsein der Staatsgewalt betrachtet, ergeben sich keine Probleme. Denn insoweit kann es sich nur um ein formalrechtliches Unabgeleitetsein handeln, da faktische Abhängigkei-

33 *Herzog*, a.a.O. (Anm. 23), S. 86.

34 So schon *Jellinek*, a.a.O. (Anm. 23), S. 475-484; vgl. auch *Schwarzenberger*, The Forms of Sovereignty, Current Legal Problems 1957, 264 ff.

ten in der Staatenwelt die Regel sind. Es ist also ausreichend, wenn der Erdölkonzern jede rechtliche Abhängigkeit des zu gründenden Staates von sich selbst vermeidet und sich selbst der Hoheitsgewalt des neuen Staates unterstellt. Auch im Hinblick auf eine Völkerrechtsunmittelbarkeit ergeben sich keine Schwierigkeiten, da die Bohrinsel ja ohnehin -- wie oben ausgeführt - so errichtet werden muß, daß sie weder der Territorialhoheit noch der Personalhoheit eines anderen Staates unterworfen ist, d. h. also keine andere Rechtsordnung über sich hat als allenfalls die des Völkerrechts.

Bleibt für den »Neustaat« nur das Problem der Völkerrechtssubjektivität, d. h. das der völkerrechtlichen Anerkennung. Die Frage ist unterschiedlich zu beantworten, je nachdem, ob man auf dem Boden der deklaratorischen oder der konstitutiven Anerkennungstheorie[35] steht. Vertritt man die Auffassung, die Anerkennung habe nur deklaratorischen Charakter, ist die Völkerrechtssubjektivität allein durch die Existenz des neuen Staates gegeben, wenn derselbe mangels Anerkennung auch keine Partner im Völkerrechtsverkehr hat. Bei Zugrundelegung der Ansicht von der konstitutiven Wirkung der völkerrechtlichen Anerkennung bleibt immer noch der Ausweg eines *de facto*-Regimes. Gewiß könnte der »Neustaat« durch ein geschlossenes Verhalten aller Staaten vom Völkerrechtsverkehr ausgeschlossen werden. Nach dem Verhalten der westlichen Industrienationen während der Ölkrise gehört allerdings wenig Prophetie zu der Prognose, daß in der Praxis das Problem der völkerrechtlichen Anerkennung eine Frage des Umfangs der Ölfunde sein dürfte. Je mehr Öl von der Bohrinsel produziert wird, desto größer dürfte die Neigung der Staaten sein, diese völkerrechtlich anzuerkennen und mit ihr freundschaftliche Beziehungen aufzunehmen.

4. Selbst aber, wenn die künstliche Bohrinsel nicht den Anforderungen an Staatsvolk, Staatsgebiet oder Staatsgewalt entspricht und von daher der Charakter als Staat ausscheidet oder wenn man aus anderen grundsätzlichen Erwägungen die potentielle Staatsqualität von ortsfesten künstlichen Bohrinseln ablehnen wollte, bleibt immer das Problem, daß es sich in gewissem Sinne um *terra nullius* handelt, soweit

35 Zu den Vertretern der einzelnen Theorien vgl. die Aufstellung bei *Berber*, a.a.O. (Anm. 23), Bd. 1, S. 227. — Eine neue gemischte Theorie nennt *von Münch*, Völkerrecht in programmierter Form (1971), S. 86.

man diesen Inseln dann nicht den Charakter eines Schiffes zuerkennen will. Eine Subsumtion unter den Begriff des Schiffes scheidet wegen der fehlenden Eigenschaft, Fahrzeug zu sein, aus[36]. Auch eine Betrachtung der neueren Konventionen und Deklarationen zum Umweltschutz[37] in denen noch am ehesten zu erwarten wäre, daß die Problematik von Industrieunternehmen auf Hoher See berücksichtigt würde, führt zu einem negativen Ergebnis.

So spricht das Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl vom 12. Mai 1954 nur von Seeschiffen[38]. Die gleichnamige Konvention vom 21. Oktober 1969 definiert dann den Begriff des Schiffes:[39] »Ship means any sea-going vessel of any type whatsoever, including floating craft, whether self-propelled or towed by another vessel, making a sea voyage; . . .«. Nach dieser Definition scheiden ortsfeste Bohrinseln aus, da bei ihnen das Merkmal des »sea-*going*« fehlt und sie außerdem weder selbstangetrieben noch geschleppt eine Seereise machen. Mobile Bohrinseln wären durchaus unter den Begriff des »sea-going vessel« zu subsumieren. Das Partizip Präsens »making« spricht jedoch dafür, daß die Konvention nur Anwendung finden kann, soweit sich die Bohrinseln auf »Seereise« befindet, d.h. immer dann, wenn das mit den Bohrarbeiten, der Förderung und vorübergehenden Lagerung von Erdöl verbundene Risiko gerade nicht besteht.

Ähnlich definiert das Internationale Übereinkommen über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden von Brüssel vom 29. November 1969:[40] »Ship means any sea-going vessel and any seaborne

36 Vgl. oben unter Ziffer 1.

37 Zur Problematik des Umweltschutzes im Seevölkerrecht vgl. vor allem *Brown*, The Legal Regime of Hydrospace (1971); *Baskin*, Questions de droit international relatives à la pollution des eaux, RGDIP 73 (1969), 421 ff.; *Jaenicke*, in: Umweltschutz I (Zur Sache, Themen parlamentarischer Beratung 3/71), S. 205 ff., 210 ff.; *von Münch*, Umweltschutz im Völkerrecht, Archiv des Völkerrechts 15 (1971/72), 385 ff., insbesondere 397 ff.; *Quéneudec*, Les incidences de l'affaire du Torrey Canyon sur le droit de la mer, Annuaire français de droit international, 14 (1968), 701 ff.; *Rauschning*, Umweltschutz als Problem des Völkerrechts, EA 1972, 567 ff.; *Schachter/Serwer*, Marine Pollution, Problems and Remedies, AJIL 65 (1971), 84 ff.; *Marienfeld*, Umweltschutz und Seeschiffahrt, in: Schriftenreihe des Seeverkehrsbeirates, Heft 26 (1971), S. 22.

38 BGBl. 1956 II, 381, Art. II.

39 Int. Legal Materials (ILM), Bd. 9, 1 ff., Art. 1.

40 ILM, Bd. 9, 45 ff., Art. 1.

craft of any type whatsoever, actually carrying oil in bulk as cargo«. Weit entfernt von einer Berücksichtigung der Bohrinseln schränkt diese Definition sogar die Anwendung auf Bohrschiffe auf den Ausnahmefall ein, daß sie Öl als »cargo«, d. h. Ladung befördern. Auf diese Definition verweist das Internationale Übereinkommen über die Errichtung eines Internationalen Fonds für den Ersatz von Ölverschmutzungsschäden von Brüssel vom 18. Dezember 1971[41].

Die Draft Articles on Ocean Dumping der Intergovernmental Working Group on Marine Pollution behandeln sowohl Schiffe als auch Flugzeuge[42]. Hier definiert Art. 2 folgendermaßen: »»Vessels« includes aircraft, air-cushion vehicles and all other means of conveyance capable of operation in the air, or on or under water«. Durch den Begriff »means of conveyance« (Beförderungsmittel) betreffen diese Artikel ebenfalls nur den Fall, daß schädliche Stoffe auf Hohe See transportiert und dort abgeladen werden, nicht aber die Beseitigung von Abfallstoffen bei industrieller Produktion, die selbst auf Hoher See stattfindet und bei der deshalb das Moment des Transportes wegfällt. Das vergleichbare Abkommen der Nordatlantikstaaten betreffend die Verhütung von Meeresverschmutzung durch Dumpen von Schiffen und Flugzeugen von Oslo vom 15. Februar 1972 enthält keinerlei Definitionen in dieser Hinsicht[43]. Aus ihm ergeben sich auch keine Anhaltspunkte dafür, daß der Begriff des Schiffes hier anders ausgelegt werden sollte, als es in anderen internationalen Übereinkommen üblich ist.

Anwendbar auf Ölverschmutzungen durch Bohrinseln ist allein das Übereinkommen zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Ölverschmutzungen der Nordsee vom 9. Juni 1969,[44] da hier lediglich auf die tatsächlich vorhandene Verschmutzung abgestellt wird[45] und alle Unfälle sowie das Vorhandensein von auf der See befindlichen Ölflächen zu melden sind[46]. Einmal kann dieses Abkommen aber nicht den Fall von Bohrinseln auf Hoher See betreffen, da sich die Konvention nur auf die Nordsee, d. h. einen Bereich aufgeteilten Festlandsockels,

41 ILM, Bd. 11, 284 ff., Art. 1.
42 ILM, Bd. 11, 19 ff., Art. 2.
43 ILM, Bd. 11, 262 ff., vgl. Art. 15.
44 BGBl. 1969 II, 2073.
45 Art. 1.
46 Art. 5.

bezieht, wo die Staaten auch durch innerstaatliches Recht eine Haftung begründen könnten. Zum anderen ist die Lösung dieser Konvention im Hinblick auf Bohrinseln unbefriedigend, denn nach ihr sind nur die Staaten zu Gegenmaßnahmen verpflichtet. Das Ersuchen um Meldung richtet sich nach der Konvention zwar auch nur an die Kapitäne von Schiffen und die Führer von Flugzeugen. Selbst wenn man eine analoge Anwendung auf die Inhaber oder Verantwortlichen von Bohrinseln annehmen würde, bliebe das mißliche Ergebnis, daß die Inhaber der Bohrinseln den Gewinn der Produktion für sich verbuchen, während die Staaten für die Schäden aufzukommen haben.

Dieses Ergebnis ist aber dann unausweichlich, wenn man zuläßt, daß aus derartigen Bohrinseln neue Staaten entstehen, soweit man diese »Neustaaten« nicht dazu zwingen kann, daß sie internationale Übereinkommen ratifizieren, in denen sie die Haftung für Schäden übernehmen, die durch ihre Tätigkeit entstehen. Das Ergebnis bleibt aber auch ohne die Neugründung von Staaten das gleiche, soweit man die Existenz von Bohrinseln auf Hoher See akzeptiert, die weder der Gebietshoheit noch der Personalhoheit eines Staates unterliegen. Das Aufstellen von Haftungsvorschriften im Hinblick auf Bohrinseln ist dann zwecklos, weil kein Staat rechtlich in der Lage ist, diese gegenüber diesen Gebilden, die keiner fremden Souveränität unterfallen, durchzusetzen.

Als die naheliegendste Lösung bietet es sich an, daß sich die Staaten im Wege eines Vertrages darauf einigen, daß den Bohrinseln der Rechtsstatus von Schiffen beigemessen werden soll, gleichgültig, ob es sich um Halbtaucher, mobile oder ortsfeste Bohrinseln handelt. Durch das Führen der Flagge wird dann klargestellt, der Hoheitsgewalt welchen Staates die jeweilige Bohrinsel untersteht. Hinsichtlich der Frage des Meeresbergbaus und seiner Zulässigkeit ist der Rechtsstatus der Bohrinseln ohnehin unerheblich. Bei den behandelten Fragen des Umweltschutzes hat sich gezeigt, daß es wenig sinnvoll ist, zwischen öltransportierenden Schiffen und ölproduzierenden Bohrinseln zu unterscheiden, zumal gerade bei letzteren die Risiken noch unabsehbar sind. Auch hinsichtlich der oben angeschnittenen Frage der steuerlichen Behandlung erscheint eine Gleichstellung wünschenswert, da es sich jeweils um eine gewinnbringende menschliche Tätigkeit auf See handelt.

Im ganzen gesehen erscheint es schließlich als das einzig Sinnvolle, auf diese neue Form der Aktivität auf Hoher See die Rechtsregeln anzuwenden, die sich bei der bisherigen Nutzung bewährt haben.

Somit bleibt nur das Problem, was von den Staaten gegen Versuche unternommen werden kann, auf dem Wege über flaggenlose Bohrinseln Staatsneugründungen zu betreiben. Zu denken ist hier daran, daß man den flaggenlosen Meeresbergbau gleich der Piraterie schlechthin zum Delikt erklärt. Wenn man im Hinblick auf den Meeresbergbau den Charakter der Hohen See als *res communis omnium* zugrunde legt[47], würde eine solche Lösung nicht auf Bedenken stoßen. Denn im Rahmen der Völkerrechtsgemeinschaft kann sich *omnium* nur auf die bestehenden Völkerrechtssubjekte beziehen. Diesen muß es dann aber freistehen, eine Nutzung des Meeres, die nicht durch sie autorisiert ist, zu untersagen. Aber auch unter Zugrundelegung der These, daß der Meeresboden eine *res nullius* darstellt, ließe sich u. U. der flaggenlose Meeresbergbau der Piraterie gleichsetzen. Denn nach der h. L. ergibt sich zumindest aus der Freiheit der Hohen See auch in diesem Falle ein Nutzungsrecht der Staaten auch im Hinblick auf den Meeresbergbau[48]. Unter diesem Aspekt müßte ebenfalls eine Beschränkung des Nutzungsrechts auf die derzeit bestehenden Völkerrechtssubjekte möglich sein. Nichts anderes ergibt sich schließlich, wenn man den immer weiter vordringenden Grundsatz ins Spiel bringt, daß die Boden-

47 So *Goldie*, Geneva Conventions on the Law of the Sea: Some suggested Modifications to the Continental Shelf Convention, in: L. M. Alexander (ed.), The Law of the Sea (1967), S. 275; *Garrett*, Issues in International Law Created by Scientific Development of the Ocean Floor, South Western Law Journal 19 (1965), 106 f.; *Kehden*, Die Vereinten Nationen und die Nutzung des Bodens und Untergrundes des Hohen Meeres außerhalb der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt, Verfassung und Recht in Übersee 1969, 160; *Levy*, Rechtspolitische Schwerpunkte einer Regelung der Besitz- und Nutzungsrechte des Meeresgrundes, Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik 1968, 147. Die früher vorherrschende Auffassung (*res nullius*) — so *Hurst*, Whose is the Bed of the Sea, BYBIL 4 (1923/24), 36; *Young*, The Limits of the Continental Shelf and Beyond, Proc. Am. Soc. Int. Law, 62. Meeting, Washington D. C., 25. — 27. 4. 1968, 233; *Herr*, Das Bergrecht in den Vereinigten Staaten von Amerika, Zeitschrift für Bergrecht, Bd. 96, 403 — dürfte mit der zunehmenden Nutzbarkeit des Meeresbodens im Zurückweichen sein. Vgl. zu dem Theorienstreit *Graf Vitzthum*, Der Rechtsstatus des Meeresbodens, S. 236 ff.

48 *Graf Vitzthum*, a.a.O., S. 263 mit weiteren Nachweisen. — Anderer Ansicht *Jaenicke*, Rechtliche Probleme der Meeresnutzung und Meeresforschung, in: Interocean 70, Bd. I (1971), S. 101 ff.

schätze des Meeres *common heritage of mankind* sind[49]. Denn auch dann unterfallen sie dem Rechts- und Regelungsbereich der Völkerrechtsgemeinschaft. Ist aber der flaggenlose Meeresbergbau zum Delikt erklärt, sind alle Staaten in der Lage, dagegen einzuschreiten, und es kann von Anfang an gegen derartige Versuche vorgegangen werden.

Damit wäre schließlich sichergestellt, daß die vorgeschlagene Lösung durchgängig zum Zuge kommen kann, *i.e.* die Zuerkennung des Rechtscharakters von Schiffen für Bohrinseln aller Art durch völkerrechtlichen Vertrag.

49 Dieser Gedanke geht zurück auf den Vorschlag des UN-Botschafters von Malta, *Pardo*, in der UN-Generalversammlung: »The preservation of the international character of the seabed. . ., not as a res omnium communis usuable for any convenient purpose. . . but through the acceptance by the international community that these vast areas of our planet have a special status as a common heritage of mankind and, as such, should be . . . administered by an international agency in the name and for the benefit of all peoples and of present and future generations« (A/AC. 135/1, S. 27).

Die Ausbeutung des Meeresbodens in ihrer Bedeutung für die Schiffahrtsfreiheit

Dr. *Wolfgang Graf Vitzthum*, LL.M., Freiburg i. Br.

»Mit welchen abträglichen Auswirkungen der Neuordnung des Meeresvölkerrechts auf die Freiheiten der Hohen See - z. B. Seeverkehr. . . - muß gerechnet werden?«

Diese Teilfrage aus einer kürzlich im Deutschen Bundestag eingebrachten Kleinen Anfrage[1] beschäftigt sich u. a. mit der Bedeutung der künftigen völkerrechtlichen Regelung der Ausbeutung des küstenfernen Meeresbodens für die Schiffahrtsfreiheit. Insofern formuliert die Teilfrage auch die rechtspolitische Fragestellung des hier gestellten Themas. Indem sie von »abträglichen« Konsequenzen spricht, impliziert sie eine negative Antwort auf die Frage nach dem künftigen Verhältnis von Meeresfreiheit und Seerechtsreform[2].

I

Aufgabe der nachfolgenden Stellungnahme kann nicht die erschöpfende rechtliche Erfassung und Verarbeitung eines eindeutigen Sachverhaltes »Ausbeutung des Meeresbodens« sein. Es klingt banal, gehört aber an den Anfang jeder Äußerung über die Meeresbodenfrage: Noch ist die Ausbeutung des küstenfernen Unterwassergebietes keine Realität. Trotz aller Spekulationen, Erwartungen, Planungen und Erpro-

1 BT-Drucks. 7/2666 vom 16. 10. 1974, S. 3; mittlerweile beantwortet in BT-Drucks. 7/2856 vom 28. 11. 1974. Insgesamt enthält die Anfrage 24 z. T. recht detaillierte Einzelfragen. Sie decken den gesamten Bereich der gegenwärtigen Seerechtsdebatte ab und betonen u.a. ihre europa- und entwicklungspolitischen Aspekte.

2 Gefahren für die Freiheit der Schiffahrt sieht die Bundesregierung vor allem für den Bereich der den Küsten vorgelagerten Meereszonen (BT-Drucks. 7/2856, S. 2, 6f.). Im jenseitigen Gebiet, in der »internationalen Zone«, könnten sich etwa Beeinträchtigungen der Forschungsfreiheit abzeichnen (*ibid.*, S. 2, 5); Auswirkungen auf die freie Schiffahrt zieht die Bundesregierung für diesen Bereich nicht in Erwägung.

bungen gibt es einen kommerziell in großem Stile betriebenen Tiefseebergbau noch nicht.

Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung können deshalb nur einige potentielle Auswirkungen einiger potentieller Bergbauvorhaben sein. Ausgangspunkt der Erörterung können nur spärliche empirische Daten sein, die sich vor allem in UN-Dokumenten finden[3]. Wissenschaftliche Vorarbeiten über die damit angeschnittenen Fragen liegen nicht vor. Bei den Beratungen im Rahmen des UN-Meeresbodenausschusses und des einschlägigen 1. Hauptausschusses der 3. UN-Seerechtskonferenz in Caracas haben Schiffahrtsprobleme im Zusammenhang mit der Meeresbodenfrage praktisch keine Rolle gespielt. Andere Fragen beanspruchten alle Aufmerksamkeit[4].

Die nachfolgende Untersuchung bewegt sich in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht gleichwohl nicht im Bereich der Spekulation. Sie kann vielmehr auf Beispiele und Trends zurückgreifen, die in anderen Meeresteilen und bei anderen Betätigungen im Meeresraum entstanden sind. So lassen sich erste Elemente einer Antwort in Anlehnung an die konkreten Interaktionserfahrungen von Schiffahrt und Bergbau im landnahen Unterwassergebiet entwickeln. Weitere Hinweise ergeben sich aus Regelungstendenzen, denen sich im küstenfernen Meeresge-

3 A/CONF. 62/25; A/AC. 138/87; A/AC. 138/90. Eine umfassende Befundnahme ist deshalb vorerst nicht möglich.

4 Im Mittelpunkt der Caracas-Session standen in den mit dem »international régime for the sea-bed and ocean floor beyond national jurisdiction« befaßten formellen und informellen Gremien vor allem drei Fragen. So ging und geht es zunächst um die Frage, wer *de lege ferenda* den küstenfernen Meeresboden ausbeuten soll. Sollen es die einzelnen Staaten und Unternehmen (Lizenzsystem), oder soll es die zu gründende Behörde in eigener Regie und ausschließlich (*Enterprise Regime*) sein oder soll ein beide Elemente einbeziehendes abgestuftes System entwickelt werden (»Mischsystem«)? Mit diesem Problem ist in Caracas endlich die entscheidende Frage des Meeresbodenregimes auf den Tisch gelegt worden, die Frage nach dem unmittelbaren oder dem nur abgeleiteten (und damit u.U. abschneidbaren) Zugang zu den Meeresbodenschätzen. In engem Zusammenhang mit dieser Frage steht das Problem der materiell-rechtlichen Regelung für die Ausbeutung des Meeresbodens (»the fine print«, »the conditions of exploration and exploitation«). Beide Fragenkreise wurden in Caracas schließlich gemeinsam behandelt unter der Überschrift: »Who shall exploit the sea-bed and how?« Der dritte Problemkreis schließlich betrifft die ökonomischen Konsequenzen des Meeresbergbaus, insbesondere seine potentiellen wirtschaftlichen Auswirkungen auf die terrestrischen unterindustrialisierten Rohstoffproduzenten (Preisverfall, Konkurrenznachteile des terrestrischen Bergbaus, Nicht-Diskriminierung des Meeresbergbaus). Einzelheiten bei *Graf Vitzthum*, Von der Freiheit zur Nationalisierung der Meere? — Der Meeresboden, Vereinte Nationen 22 (1974), 129 ff.

biet etwa die Forschung zunehmend ausgesetzt sieht.

Schlagwortartig bezeichnet drohen der freien Schiffahrt im landnahen Festlandsockel- und im etwaigen Wirtschaftszonengebiet zweierlei Gefahren.

Die erste, »direkte« Gefährdung ergibt sich aus der Massierung von Installationen in Seeverkehrsgebieten, einer Massierung, die schließlich die Frage nach dem Vorrang von Meeresbergbau oder Schiffahrt aufwirft.

Die zweite, »indirekte« (»jurisdiktionelle«) Gefährdung der Schiffahrtsfreiheit beruht auf *Nationalisierungstendenzen* im Küstenraum. Dieser Trend könnte zu einem prinzipiellen Vorrang der (national kontrollierten) marinen Rohstoffgewinnung vor der (international freien) Schiffahrt führen. Hinsichtlich des Festlandsockels und der ihm über- und vorgelagerten Zonen läßt sich in funktionaler und räumlicher Hinsicht nämlich das Phänomen einer *creeping jurisdiction* beobachten, der Trend einer zunehmenden Inanspruchnahme oder Einräumung von küstenstaatlichen Hoheitsrechten. »Alle diese Bestrebungen«, heißt es dazu in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage treffend, »sind nicht nur der deutschen, sondern der internationalen Schiffahrt überhaupt unwillkommen, da mit Hoheitsrechten eines Küstenstaates stets die Gefahr verbunden ist, daß der Staat kraft seines Hoheitsrechtes direkte oder indirekte Beschränkungen für die Schiffahrt schafft, die ihre freie Beweglichkeit verhindern oder erschweren. Solche Erschwerungen bedeuten für den Seetransport stets auch eine Verteuerung[5]«.

Auch im landfernen Meeresgebiet wird es zu Behinderungen der Sicherheit und Leichtigkeit der Schiffahrt in Meeresbergbauzonen kommen. Die Hauptgefahren dürften auch hier jedoch weniger in etwaigen »direkten« Beeinträchtigungen der freien Schiffahrt durch Installationen und Sicherheitszonen liegen, als in »jurisdiktionellen« Erschwerungen. Dem Nationalisierungstrend dort entspricht in ersten Ansätzen hier eine entgegengesetzte Tendenz, die einer *internationalisierung* der Tiefsee bzw. ihrer Vorkommen.

Langfristig gesehen könnte diese Tendenz auch auf die Rechtsordnung der Wasser- und Luftsäule über den landfernen Meeresboden

5 BT-Drucks. 7/2856, S. 2.

ausstrahlen. Mehr und mehr würden dann auch die dortige Fischerei, Schiffahrt, Forschung und Schadstoffbeseitigung sowie der Überflug internationaler Regulierung und Kontrolle unterworfen werden. Diese Aussicht braucht der freien Schiffahrt zwar nicht in jedem Fall abträglich zu sein. Sie enthält auch die Chance einer besser »verwalteten« Freiheit, etwa im Sinne einer sachgerechten Verkehrsregelung. Sie birgt aber auch die Gefahr, daß eine gegebenenfalls gegründete internationale (Meeresboden-) Behörde die freie Schiffahrt sachwidrig eingeschränkt und - z. B. durch den Zwang zu geographischer Verlagerung - erheblich verteuert. So warnt die Bundesregierung bereits heute hinsichtlich der Fernforschung vor einer empfindlichen Beeinträchtigung, die ihrer Meinung nach von einer Regelung ausgehen würde, »dergemäß die Meeresforschung in der »internationalen Zone« von der Meeresbodenbehörde reguliert und kontrolliert wird[6]«. Die Bundesregierung jedenfalls erwartet also nicht, daß eine etwaige internationale Kontrolle des küstenfernen Meeresraumes die dort geltenden Freiheiten des Meeres bei aller zeit- und sachbedingten Anpassung, Umgestaltung und Verkürzung im Kern aufrechterhalten, ja schützen wird.

Falls diese negativen Erwartungen zutreffen, würde sich damit auch für den landfernen Teil des Meeres letztlich ein Vorrang der (international kontrollierten) marinen Rohstoffgewinnung vor der (international freien) Schiffahrt abzeichnen. Die Meeresbodenfrage könnte damit, neben dem marinen Umweltschutz, zu einem Hebel werden, mittels dessen schließlich die Freiheit der Schiffahrt - die Freiheit von Intervention und Behinderung (in den Schranken der Gemeinverträglichkeit des Freiheitsgebrauches) — aus den Angeln gehoben wird. Trotz der überaus schmalen empirischen Basis für seine Behandlung rechtfertigt das Thema deshalb bereits heute den Versuch eines ersten Überblicks.

6 BT-Druck. 7/2856, S. 2. Vgl. auch S. 5: »Außerdem besteht die Gefahr, daß die Forschung im Seegebiet jenseits der Wirtschaftszonen durch Regulierungsbefugnisse der internationalen Meeresbodenbehörde erschwert wird.« — Die alarmierten und leidenschaftlich ablehnenden Reaktionen der Vertreter der Großmächte in Caracas auf erste vage Versuche, die Beratung über ein internationales Meeresbodenregime in funktionaler und vertikaler Hinsicht auszuweiten, zeigen wie ernst die potentielle Hebelwirkung dieser Internationalisierungstendenz von den USA und von der UdSSR eingeschätzt wird.

II

»*Meeresboden*« im Sinne der nachfolgenden Ausführungen ist nur der von küstenstaatlichen Hoheits- oder Vorrechten freie Teil des Unterwassergebietes des Erde. Die Unterstellung der bevorstehenden rohstoffwirtschaftlichen Nutzung dieses Gebietes unter internationale Kontrolle wird seit 1967 im UN-Rahmen beraten[7].

Die seewärtige Grenze der uferstaatlich kontrollierten Zonen, insbesondere des Festlandsockels, ist nicht nur *de lege lata* außerordentlich umstritten[8]. Auch *de lege ferenda* zeichnet sich noch kein klares Bild des räumlichen Umfanges des hier untersuchten Unterwassergebietes ab[9]. In den bisherigen Beratungen haben sich mittlerweile drei Staatengruppen mit unterschiedlichen Auffassungen gebildet:

— So gibt es Länder, die dem Küstenstaat jenseits einer (12 sm breiten Küstenmeer- und einer) 188 sm breiten Wirtschaftszone keine Hoheitsrechte für die Erforschung des Unterwassergebietes und die Ausbeutung seiner Naturschätze einräumen wollen[10], die also Festlandsockel- und Wirtschaftszonenaußengrenzen zusammenfallen lassen möchten: demgegenüber gibt es

— eine zahlenmäßig wohl kleinere, aber politisch einflußreiche Staatengruppe, die die seewärtige Grenze des Festlandsockels dort über die 200-sm-Linie hinaus bis zum häufig in Wassertiefen von bis zu 3000 m gelegenen äußeren Ende des Kontinentalanstieges (Kontinentalrandlinie) vorschieben möchten[11], wo diese »natürliche Tiefenlinie« jene

7 Vgl. *Graf Vitzthum*, Der Rechtsstatus des Meeresbodens (1972).

8 *Graf Vitzthum* (Anm. 7), S. 189 ff., 227 ff.

9 Der 1. Hauptausschuß der 3. UN-Seerechtskonferenz, der die Errichtung eines internationalen Regimes für den (küstenfernen) Meeresboden beriet, hat die dem 2. Hauptausschuß und der Gesamtkonferenz vorbehaltene Grenzfrage zwar nicht behandelt. Er beriet aber, was bisher zu wenig beachtet worden ist, eine Bestimmung über grenznahe und -überschreitende Lagerstätten. Sie könnte sich als gefährliche offene Flanke für eine zusätzliche uferstaatliche »Landnahme unter Wasser« erweisen. A/CONF. 62/C. 1/L. 3 vom 5. 8. 1974, S. 14 (Art. 15 Alt. A Variable 3 Ziff. 3 und Alt. B Ziff. 1).

10 Dazu gehörten z. B. die Bundesrepublik Deutschland und die Mehrzahl der OAU-Staaten.

11 Eine 200 sm-Außengrenze würde ca. 77 mal 10^6 km^2, eine 3000 m-Tiefenlinie »nur« ca. 45 mal 10^6 km^2 des Meeresbodens uferstaatlichem Ausbeutungsmonopol unterstellen. Würde lediglich die Kontinentalrandlinie als Außengrenze gewählt, so verblieben der »internationalen Zone« 75% des gesamten Unterwassergebietes der Erde. A/AC. 138/87, S. 14, 36 ff. — Eine Formulierung dieser kombinierten 200 sm-Kon-

»willkürliche Breitengrenze« übertrifft; außerdem gibt es

— eine Staatengruppe, die zwischen den beiden anderen insofern eine mittlere Position einnimmt, als sie die Außengrenze des Festlandsokkels zumindest dort über die 200-sm-Linie hinausreichen lasser möchte, wo der durchschnittlich in 200 m Wassertiefe gelegene, meist recht markante Übergang vom Festlandsockel (Schelf) in die übrigen Formen des Kontinentalrandes (Kontinentalabhang und -anstieg) erst in mehr als 200 sm Entfernung von der Küste erfolgt (Schelfabbruchlinie)[12].

Die Auseinandersetzungen über den künftigen räumlichen Umfang der küstenstaatlich regulierten und kontrollierten Unterwasserzone, insbesondere der beharrliche »territoriale Expansionismus« von Staaten mit einem extrem breiten Schelf oder Kontinentalrand[13], waren Gründe dafür, daß es bei den Seerechtsberatungen vor und in Caracas in den Festlandsockel- und Wirtschaftszonenfragen noch zu keiner Einigung kam. *De lege ferenda* scheinen verschiedene Kompromisse denkbar.

Die Frage nach der später etwa vereinbarten oder nach der völkergewohnheitsrechtlich sich gegebenenfalls herausbildenden Außengrenze des küstenstaatlichen Unterwasservorfeldes kann im vorliegenden Zusammenhang aber auf sich beruhen. Der Einfachheit halber und wohl auch dem Beratungstrend entsprechend kann davon ausgegangen werden, daß der hier interessierende Teil des Meeresbodens grundsätzlich erst seewärts der 200-sm-Breiten- und der 200-m-Tiefenlinie beginnt

tinentalrand-Grenze enthält z.B Art. I Alt. D des Entwurfes einer Meeresbodenkonvention: »The limit of the sea-bed . . . shall be the outer lower edge of the continental margin which adjoins the abyssal plains or when that edge is at a distance of less than 200 miles from the coast, up to that distance« (A/CONF. 62/C. 1/L. 3, S. 3).— In Caracas trat etwa die Hälfte der Staaten für ein Fortbestehen des Festlandsockelprinzips, die andere Hälfte für sein Aufgehen in einem 200 sm-Wirtschaftszonenkonzept ein.

12 Vor Argentinien etwa ist das unter maximal 200 m Wassertiefe gelegene Gebiet an manchen Stellen 2000 sm breit. Insgesamt gibt es fast zwei Dutzend derart von der Natur begünstigter »Breitschelfstaaten«. Nach geltendem Vertrags- und wohl auch Völkergewohnheitsrecht erstrecken sich diese uferstaatlich kontrollierten Unterwassergebiete auch über die 200 sm-Breitenlinie hinaus bis zum Schelfabbruch. Vgl. *Graf Vitzthum*, Rechtsstatus (Anm. 7), S. 190 ff. Entgegen dem Wortlaut der Festlandsockel-Konvention wirkt »angrenzend« erst ab 200 m Tiefe begrenzend.

13 U.a. Kanada, Australien, Neuseeland, Indien, Brasilien, Argentinien, Norwegen, UdSSR, USA.

und daß die uferstaatlich kontrollierte Unterwasserzone dort, wo Kontinentalabhang und -anstieg diese Breitengrenze ausnahmsweise überschreiten, in der Regel sogar erst an der Außengrenze der entsprechenden Großformation, also an der Kontinentalrandlinie, endet.

III

Der somit von küstenstaatlicher Kontrolle freibleibende Teil des Meeresbodens, der nach Abzug des Kontinentalrandes, der Binnen-, Flach- und Randmeere und verschiedener Tiefseegräben nur noch die Großformen »Tiefsee-Ebene« und »Mittelozeanischer Rücken« umfaßt, beträgt etwa zwei Drittel des Unterseegebietes der Erde. Er interessiert hier nur wegen seiner *Naturvorkommen*. Zu ihnen gehören vor allem Kohlenwasserstoffvorkommen (Erdöl und Erdgas) und metallische Rohstoffe.

Die marinen Erdöl- und Erdgasvorkommen befinden sich ganz überwiegend im Untergrund des Kontinentalrandes, insbesondere des Festlandsockels. Den bisher erst nadelstichartig erforschten Energievorkommen unter der Tiefsee-Ebene und in den Mittelozeanischen Rükken kommt auf absehbare Zeit keine wirtschaftliche Bedeutung zu[14]. Vor vielen Küsten dagegen sind Festlandsockel, Kontinentalabhang und -anstieg Energieprovinzen von wachsender wirtschaftlicher und strategischer Bedeutung. Wird künftig der gesamte Kontinentalrand nationaler (oder regionaler) Kontrolle unterstellt, so entfallen für den küstenfernen Meeresboden und die Wassersäule über ihm die sich aus Förderung, Lagerung und Transport von Erdöl und Erdgas für die Schiffahrt unmittelbar ergebenden Probleme.

Bei dem landfernen Meeresboden geht es demnach nur um Metallvorkommen, vor allem[15] um *Manganknollen* auf der Tiefsee-Ebene. Es handelt sich bei diesen Ressourcen um bis zu 25 cm große, meist kon-

14 A/AC. 138/87, S. 13: »negligible«.

15 Die neben den Manganknollen z. Z. wirtschaftlich interessantesten Lagerstätten in Tiefseegebieten bestehen aus buntmetallhaltigen Thermallaugensedimenten, vor allem in Senken im Roten Meer. Es handelt sich bei den Vorkommen um vereinzelte hochkonzentrierte Lösungen, deren Schwermetallionen ausfallen und sich am Meeresgrund ablagern, während sich die Restlösungen in Tiefseebecken ansammeln. A/AC. 138/87, S. 31 f. Der Umstand jedoch, daß diese Vorkommen in wirtschaftlich interessantem Umfang bisher nur in einem Randmeer aufgetreten sind, dessen Boden die Uferstaaten als »Festlandsockel« unter sich aufgeteilt haben, läßt die mit ihrer Gewinnung zusammenhängenden Probleme aus dieser Untersuchung ausscheiden. — Einige interessante

zentrische schwarze Knollen, die neben Mangan und Eisen auch Gehalte von bis zu 3 % Kupfer, Kobalt und Nickel haben. Die Bundesregierung will dafür sorgen, daß durch diese Vorkommen »ein möglichst hoher Anteil des deutschen Kobalt- und Nickelbedarfs gedeckt und die Versorgung mit Kupfer verbessert wird«[16] Wann es zum großangelegten kommerziellen Manganknollenbergbau kommen wird, ist umstritten. Die Angaben schwanken zwischen 1975 und 1985[17]. Technologische Durchbrüche und preis- und versorgungspolitische Zwänge könnten zu einer frühzeitigen Aufnahme der Gewinnung führen[18].

IV

Für die *Schiffahrt* wird die Manganknollengewinnung – nur auf sie kommt es im Zusammenhang mit unserem Thema an – dann, wenn sie das Versuchsstadium verlassen haben wird, wie jede neue Nutzungsart des Meeres Fragen aufwerfen. Die Beurteilung des Gewichts dieser Fragen hängt zunächst von einigen lagerstätten-geologischen, technischen und wirtschaftlichen Besonderheiten des Manganknollenbergbaus, vor allem aber von zahlreichen Rechtsfragen ab.

Die Manganknollen und -krusten befinden sich als weitgehend unverfestigte Lagerstätten am Meeresgrund. Deshalb wird es sich bei ihrer Gewinnung nicht um einen konventionellen vertikalen »Untertage-Abbau« mittels Schacht und Strecken handeln, wie man ihn bei gang- und flözartigen Lagerstätten auf dem Land und im küstennahen Meeresuntergrund betreibt, sondern um eine Art mobilen unterseeischen »Übertage-Abbau«. Man kann die Knollen zwar nicht wie Schwämme

Manganknollenfelder scheinen auch in weniger tiefgelegenen und küstennahen Gebieten vorzukommen, z. B. bei Argentinien, Tonga, West Samoa, Fidschi und bei den französischen Territorien im Südpazifik (A/CONF. 62/25, S. 25, 32; vgl. aber auch A/AC. 138/87, S. 20). Die wichtigsten Vorkommen befinden sich jedoch auf der Tiefsee-Ebene, und zwar vor allem im nördlichen (»North Pacific Belt«) und südlichen Pazifik sowie im Südosten von Hawaii. A/CONF. 62/25, S. 14 f., 89, 91; A/AC. 138/87, S. 22 ff.

16 BT-Drucks. 7/2856, S. 7. — Abbauwürdig erscheinen vor allem Lagerstätten, die einen kombinierten Nickel-Kupfer-Gehalt von 3% aufweisen. 1 Mio. t Knollen würfe dann 11.500 bis 15.000 t Nickel und 9.000 bis 13.000 t Kupfer (sowie 2.000 t Kobalt) ab. A/CONF. 62/25, S. 28.

17 A/CONF. 62/25, S. 19, 29 ff.

18 Vgl. A/CONF. 62/25, S. 29 ff.; A/AC. 138/90, S. 10 ff. — Rohstoffwirtschaftlich uninteressant scheinen dagegen vorerst die Mittelozeanischen Rücken zu sein. A/AC. 138/90, S. 3, 8; A/AC. 138/87, S. 32.

aufsammeln oder pflücken, da viele mit dem Grund und Untergrund »verklebt« sind. Auch scheiden die traditionellen Baggersysteme aus, da diese in den hier auftretenden Wassertiefen von vier bis fünf km nicht verwendungsfähig sind. Doch bestehen nach verschiedenen bisher durchgeführten Versuchen Aussichten, daß die Knollen von mit einer Geschwindigkeit von 1 — 3 Knoten fahrenden Schiffen mittels eines kontinuierlichen Eimerkettenbaggersystems oder mittels eines rechenähnlichen Instrumentes, das mit einem großen Saugknopf versehen ist, vom Boden getrennt und an die Wasseroberfläche gefördert werden[19].

Für die Interaktion von Manganknollenbergbau und Schiffahrt kommt es auf Technik und Raumbedarf, auf Manövrierbarkeit und Schutzbedürftigkeit dieser projektierten und z. T. bereits getesteten Gewinnungssysteme an. Der *Raumbedarf* ist schon deshalb beträchtlich, weil aus Wirtschaftlichkeitsgründen - trotz der relativ niedrigen Knollenkonzentration auf dem Tiefseeboden (1,5 — 5 Pfund pro Quadratfuß) - stündlich 200 bis 400 t Knollen aufgenommen werden müssen, der Kopf des jeweiligen Gewinnungsgerätes also, jedenfalls bei den hydraulischen Geräten, möglichst breit sein muß[20]. Man denkt deshalb u. a. an riesige staubsaugerähnliche Instrumente, deren Saugöffnung 15 m breit sein soll und die an einem semiflexiblen Rohrstrang bis 5 km tief unter ihrem Erzschiff arbeiten sollen[21]. Schon aus diesen Minimalangaben ergibt sich die *Manövrierschwäche* einer solchen Anlage[22]. Ein schiffahrtsbedingtes »Abgehen vom Kurs«, soweit es über-

19 Zu den verschiedenen Systemen: *Kausch*, Der Meeresbergbau im Völkerrecht (1970) S. 25 ff.; A/CONF. 62/25, S. 15: »It is usually sufficient to drag the dredge head across the ocean floor to loosen the nodules from the substratum.« Zum vertikalen Bergbau im Meeresuntergrund vgl. A/AC. 138/87, S. 30 f. Wahrscheinlich wird es sich um Operationen handeln, die auf den jährlichen Abbau von je bis zu 4 Mio. t Knollen gerichtet sind, mit durchschnittlichen Produktionsmengen von 1-3 Mio. t. A/CONF. 62/25, S. 29. Im Jahre 1985 könnten dann insgesamt ca. 15 Mio. t abgebaut werden (*ibid*, S. 31).

20 A/CONF. 62/25, S. 15.

21 A/CONF. 62/25, S. 92. — Der Vergleich mit der Hochseefischerei mit ihren Kurrleinen und ihrem Fanggeschirr bzw. mit dem in Schelfmeergebieten häufigen, auf Sand und Kies gerichteten Baggern liegt nahe, nur benötigt das Arbeiten in bis zu 5 km Wassertiefe Ausrüstungsgegenstände und Systeme, die besonders *sophisticated* sind. Im Unterschied zu Erdöl- und Erdgasbohrungen jedoch, die von einer stationären Basis niedergebracht und betreut werden, würde es sich beim Manganknollenbergbau um eine kontinuierlich-mobile Arbeitsweise handeln.

22 Selbst wenn das Gewinnungs- und Förderungsschiff an der Wasseroberfläche genau 15 m parallel zu der ersten von ihm gezogenen »Furche« führe, könnte das Gewinnungsgerät unten bis zu 150 m davon abweichen. Soll die Ausbeutungsrate — etwa

haupt möglich wäre, müßte zudem potentiell erhebliche wirtschaftliche Nachteile mit sich bringen. Angesichts der hohen Fixkosten dieser Systeme würde jede eventuelle Unterbrechung der kontinuierlich-mobilen Gewinnung und Förderung - sei sie nun durch Umweltbedingungen (Stürme), technische Störungen oder die Schiffahrt verursacht - schwere Verluste verursachen[23].

Der Raum- und Zeitbedarf wird je nach Gewinnungs- (Lösung und Aufnahme des Gesteins vom Meeresboden), Förder- (Transport des Lockergesteins zur Meeresoberfläche) und »Konzentrierungs«-Verfahren (Trocknung, Zerkleinerung und u. U. bereits erste Bearbeitung des Rohmaterials, Beseitigung von taubem Gestein und von Aufbereitungsrückständen) variieren. Der generelle Raum- (Feldesgröße 2.500 bis 40.000 km^2) und Zeitbedarf (10 bis 50 Jahre) wird erheblich sein. In der Regel wird es sich zudem um Operationseinheiten von mindestens zwei Schiffen handeln - je ein Gewinnungs- und ein Lastschiff -, die sich kontinuierlich über ein Feld hin und zurück bewegen[24]. Die Entdeckung von *hot spots* zudem, von Lagerstätten mit besonders günstigen Metallkonzentrationen[25], könnte bei theoretischer Betrachtungsweise zu der Annahme verleiten, künftig werde der Manganknollenbergbau an diesen Stellen der Schiffahrt mit besonderen Prioritätsansprüchen entgegentreten. Mit der Intensivierung der rohstofforientierten Aktivitäten auf diesen Feldern, so könnte man denken, würde die direkte Behinderung der Schiffahrt dann wie im Küstenraum ein gefährliches Ausmaß annehmen.

In der Praxis dürfte die Gefahr direkter Nutzungskonflikte zwischen Manganknollengewinnung und Schiffahrt[26] jedoch gering sein. Dieser

um Raubbau zu vermeiden — besonders hoch sein, so wird die Gewinnungs- und Fördereinheit ihr Feld zudem besonders »engzeilig« bearbeiten müssen.

23 Natürlich gilt — wenn auch auf dem offenen Ozean in weit geringerem Maße — gleiches auch von der Schiffahrt. Umwege bedeuten für den Seetransport stets auch eine Verteuerung. »An increase in speed means an increase in economic returns«.

24 Nach den Plänen von Deep Sea Ventures wird sich das Lastschiff sogar 200 m achternaus von dem Gewinnungs- und Förderschiff befinden. Beide Schiffe wären mittels einer Schleppvorrichtung und eines Förderstranges (*transport pipeline*) verbunden. Ein nach seinem japanischen Erfinder »Masuda-Bagger« genanntes System benutzt sogar zwei im Tandem arbeitende Schiffe, die z.T. seitwärts fahren müssen. A/CONF. 62/25, S. 19 und Abb. S. 20; A/AC. 138/90, S. 12.

25 Der kombinierte Nickel- und Kupfergehalt müßte, um die kommerzielle Ausbeutung zu rechtfertigen, 3% erreichen. A/CONF. 62/25, S. 27.

26 Die Manganknollengewinnung wird an Ort und Stelle in der Tat Schiffahrt weitgehend ausschließen. Im Gewinnungsgebiet werden Schiffe erheblichen Kollisions-

Aspekt des Themas ist weitgehend ein *non-issue*. Nicht nur wird das potentielle Abbaugebiet -- z. T. bis zu 800 sm vom nächstgelegenen Land entfernt — auf 5 bis 6 Mio. km^2 Ausdehnung geschätzt[27], so daß mit ausreichenden *hot spots* außerhalb wichtiger Schiffahrtswege gerechnet werden kann. Vor allem ist eine beliebige Vermehrung der Zahl der Bergbautreibenden und damit eine zunehmende Blockierung weiter Zonen des offenen Meeres schon aus Gründen der Wirtschaftlichkeit (Verfall der Weltmarktpreise von Kupfer, Nickel und Kobalt bei Überproduktion) nicht zu erwarten. Konsequenterweise wird damit gerechnet, daß bis zum Jahre 1985 maximal allenfalls sechs Einheiten Manganknollenbergbau betreiben, also im ungünstigsten Fall 6 % des potentiellen Abbaugebietes zeitweilig »blockieren« würden. Außerdem ist die Verkehrsdichte auf dem offenen Meer wesentlich geringer als im Küstenvorfeld.

Die Prioritäts- und Akkommodationsfrage für Schiffahrt und Bergbau wird sich im landfernen Meeresgebiet also in weit geringerer Schärfe stellen als in der Küstenzone. Die Gefahr, daß die freie Schiffahrt durch eine zunehmende Massierung von Mineralgewinnungsanlagen und -zonen praktisch entleert werden wird, zeichnet sich keineswegs ab. Es wird nicht erforderlich sein, die freie Schiffahrt zu opfern oder auch nur ernsthaft einzuschränken, um dem Meeresbergbau Rechnung zu tragen oder umgekehrt.

V

Das geltende Recht des Manganknollenbergbaus in seiner Bedeutung für die Schiffahrtsfreiheit ist ähnlich ungeklärt und unübersichtlich wie vorstehender faktischer Befund. Im vorstehenden Zusammenhang genügt angesichts des *non-issue*-Befundes ein kurzer Überblick über die *de lege lata* bestehende Rahmenordnung.

Nach geltendem Recht ist die landferne Manganknollengewinnung (noch) zulässig und frei. Wäre dies nicht der Fall, so wäre der Nutzungskonflikt Schiffahrt/Bergbau leicht zu lösen: die unzulässige Nut-

gefahren ausgesetzt sein. Sie werden einen Bogen um das »Schiffstandem« machen müssen. Im konkreten Einzelfall werden sich also Manganknollenbergbau und Nutzung des Meeres als Wasserstraße überschneiden.

27 A/AC. 138/90, S. 9. Die Manganknollenfelder, die 10 bis mindestens 20 Jahre bearbeitet würden (A/CONF. 62/25, S. 88), würden eine Größe von je bis zu 40.000 km^2 besitzen (*ibid.*, S. 88 f.).

zungsart (Bergbau) hätte der zulässigen und ausdrücklich anerkannten (Schiffahrt) zu weichen.

Zulässigkeit und Freiheit der marinen Rohstoffgewinnung im Gebiet jenseits nationaler Jurisdiktion ergeben sich aus dem Grundsatz der Freiheit der Meere und aus dem Prinzip der Betätigungsfreiheit im Nichtstaatsgebiet[28]. Weder die Moratorium-Resolution der UN-Generalversammlung[29] noch die Unterwerfung des küstenfernen Meeresbodens und seiner Naturvorkommen unter das *common heritage*-Prinzip[30] bewirken bereits einen Ausbeutungshalt.

Die immanenten Schranken dieser Meeresbergbaufreiheit decken sich zunächst mit denen der anderen Ausflüsse der Freiheit der Meere. Immanente Schranken sind selbstverständlich, wo Freiheiten allen zustehen und ihr Gebrauch durch einen mit dem Gebrauch durch andere koexistieren muß. Demnach hat sich auch die Manganknollengewinnung im Rahmen der Gemeinverträglichkeit zu halten, darf also die Schiffahrt nicht ungerechtfertigt behindern und muß z. B. die erforderlichen Warnvorrichtungen unterhalten.

Diese allgemeinen Ordnungsregeln des Gemeingebrauches sind erste Anhaltspunkte, wenn es um die konkrete Lösung der Frage geht, welche Nutzungsart welcher wann und wie lange zu weichen hat, ob also im Extremfall der Bergbau oder die Schiffahrt verlegt werden müssen. Die Details der Schranke der Gemeinverträglichkeit ergeben sich jedoch nicht aus speziellen Übereinkommen, sondern aus der Natur der Sache, aus Überlieferung, Übung und Kasuistik, aus Rechtsquellen also, die angesichts der Modernität des Meeresbergbaus selbst erst im Entstehen begriffen sind.

Hier liegt deshalb der Versuch nahe, auf weitere Grundsätze des Seerechts und des allgemeinen Völkerrechts zurückzugreifen, insbesondere auf das Prinzip der zeitlichen Priorität. Im Meeresvölkerrecht wurde dieses Prinzip des Vorrechts des Erstkommers für die Konkurrenz der klassischen Nutzungsarten wie Schiffahrt, Fischerei und Kabellegen entwickelt. Es steht jedoch nichts dem Versuch entgegen, dieses Priori-

28 Nachweis der h. L. und Diskussion der Gegenpositionen bei *Graf Vitzthum*, Rechtsstatus (Anm. 7) S. 250 ff.

29 *Ibid.*, S. 264 ff.

30 Nach Auffassung der Entwicklungsländer enthält der *heritage*-Grundsatz eine Ausbeutungssperre. Nach anderer Auffassung besagt er in diesem Zusammenhang nur, daß Eigentumsrechte nur an geförderten mineralischen Rohstoffen erworben werden können.

tätsprinzip auch auf die Interaktion von Schiffahrt und Bergbau anzuwenden. Herangezogen werden könnte auch ein wesentlich bestritteneres Prinzip, der Grundsatz des Vorzuges von Nutzungsarten, die nur mit besonderen Schwierigkeiten unterbrochen oder zurückgesetzt werden können, etwa der Vorrang der Schiffahrt in engen Kanälen oder auf vielbefahrenen festliegenden Seestraßen oder des Fischfangs in bekannten Fischgründen. Ob es darüber hinaus ein Primat der wirtschaftlich besonders wichtigen Nutzungsformen gibt, ist besonders zweifelhaft[31]. Art. 5 Abs. 6 Festlandsockel-Konvention spiegelt jedenfalls die ersten beiden Prinzipien wider, wenn er Bergbaumaßnahmen dort verbietet, »wo sie die Benutzung anerkannter und für die internationale Schiffahrt wesentlicher Seewege behindern würden«.

In unserem Zusammenhang kann die Frage offenbleiben, ob diese noch immer relativ primitiven und unbestimmten Prinzipien auf einen grundsätzlichen (Ausnahme: die für die internationale Schiffahrt wesentlichen Seewege) Vorrang des Bergbaus (wofür die Regelung des Art. 5 Festlandsockel-Konvention sprechen könnte) oder auf eine grundsätzliche Gleichberechtigung beider Nutzungsarten (mit entsprechender Akkommodationspflicht) hinauslaufen. Denn diese allgemeinen Rechtsgrundsätze sind elastisch genug, bei der Entscheidung einen Rückgriff auf die Details des jeweiligen Einzelfalles zu erlauben, eine Anreicherung mit aus der Natur des speziellen Interessenkonfliktes zu gewinnenden Kriterien.

Diese Situation, die bei anderen Rechtsfragen äußerst unbefriedigend wäre, dieser Zwang zu flexiblen *ad hoc*-Entscheidungen auf der Grundlage einer genauen Interessenabwägung im Lichte rudimentärer allgemeiner Rechtsgrundsätze reicht vorerst auf einem Gebiet aus, das nach einer ersten Befundnahme als *non-issue* gekennzeichnet werden konnte. Detailliertere Regeln und Verfahren wären erst zu entwickeln, wenn sich auf diesem Wege nicht mehr lösbare Interaktionsprobleme für Schiffahrt und Manganknollengewinnung abzeichnen sollten.

31 Vgl. die Regelung bei Unterwasserkabeln. Gemäß Art. 5 und 6 der Kabelschutzkonvention von 1884 haben im Falle der Reparatur der Kabel die Reparaturschiffe Vorrang gegenüber Schiffahrt und Fischerei. Für Schleppnetzfischer besteht eine ständige Sorgfaltspflicht gegenüber Unterseekabeln.

VI

De lege ferenda geht es deshalb auch nicht um hypothetische Interaktionsfragen, sondern um das konkrete Errichten eines »International Regime for the Sea-Bed and the Ocean Floor beyond National Jurisdiction«. In den bisherigen Beratungen gelang es, den Gefahren einer Totalteilung des Meeresbodens zu begegnen und den von einzelstaatlichen Hoheitsrechten freien, zwingend nicht-nationalen Status des küstenfernen Meeresbodens festzuschreiben[32]. Auch die neueste Fassung des in Caracas beratenen Meeresbodenkonventionsentwurfes bestätigt diese gebietsrechtliche Vorentscheidung[33].

Nutzungsrechtlich geht es bei der Meeresbodenfrage um das materielle Recht des Manganknollenregimes, also u. a. um seine Subjekte - Staaten, Unternehmen, die zu gründende Meeresbodenbehörde – und um die Modalitäten (Auflagen, Abgaben) der Erteilung der Meeresbergbauberechtigung. Das Problem des Ausgleiches miteinander konkurrierender Nutzungsarten in und über der »internationalen Zone« hat hier seinen systematischen Ort.

Die Aussagen der UN-Meeresbodengrundsatzerklärung helfen kaum weiter[34]. Der *Entwurf einer Meeresbodenkonvention* wiederholt diese

32 Allen diesbezüglichen Aussagen der einstimmig angenommenen Meeresboden-Prinzipienerklärung der UN-Generalversammlung vom 17. 12. 1970 (Res. 2749 [XXV]), wonach der tiefere Meeresboden und seine Vorkommen »the common heritage of mankind« (Ziff. 1) und — jedenfalls die Unterwassergebiete — nicht appropriierbar (Ziff. 2) und die Vorkommen nur nach international festzusetzenden Regeln abzubauen sind (Ziff. 4, 9), ist auch seither nicht widersprochen worden.

33 (Draft) Convention on the Sea-Bed and the Ocean Floor Beyond the Limits of National Jurisdiction, A/CONF. 62/C. 1/L. 3 vom 5. 8. 1974.

34 In Ziff. 6 heißt es: »States shall act in the area in accordance with the applicable principles and rules of international law . . .«. Außerdem soll das zukünftige Regime auch für »orderly and safe development and rational management of the area and its resources« sorgen (Ziff. 9, S. 2). Daneben werden die Staaten aufgerufen, »with respect to activities in the area« bei der Bekämpfung von Umweltverschmutzung und von »other hazards to the marine environment« zusammenzuarbeiten (Ziff. 11). Darüber hinaus heißt es: »In their activities in the area, including those relating to its resources, States shall pay due regard to the rights and legitimate interests of . . . all other States which may be affected by such activities« (Ziff. 12, S. 1). Ziff. 13 endlich stellt fest: »Nothing herein shall affect: The legal status of the waters superjacent to the area or that of the airspace above those waters. . .«. Demnach darf durch den Meeresbergbau die Ausübung der traditionellen Nutzungsarten der Hohen See, insbesondere die freie Schiffahrt, nicht völkerrechtswidrig eingeschränkt werden. Diese Aussagen gehen über die *lex lata* nicht hinaus. Sie stellen im Grunde nicht mehr dar als eine Paraphrase der immanenten Schranken der Gemeinverträglichkeit.

Aussagen mit geringfügigen Abweichungen und Ergänzungen[35]. Immerhin zählt der Entwurf in Art. 13a (»protection of the marine environment«) auf Betreiben der USA jetzt einzelne Ursachen von Umweltgefährdungen auf, Ursachen, die ebenso zu Beeinträchtigungen der Schiffahrt führen können: »drilling, dredging, excavation, disposal of waste, construction and operation or maintenance of installations and pipelines and other devices related to exploration of the area and exploitation of its resources«[36].

In Art. 16 Alt. A wird dann erstmals eindeutiger auf den hier interessierenden Nutzungskonflikt Bergbau / Schiffahrt eingegangen:

»2. [Except as provided in these articles.] The use of the Area for the purpose of the exploration of the Area and the exploitation of its resources shall not conflict with freedom of navigation . . . and other freedoms of the high seas«.

Auch dieser Artikel hat gegenüber den früheren des UN-Meeresbodenausschusses keine Änderung oder Beratung erfahren. Träte diese Bestimmung unter Fortfall der eckigen Klammern in Kraft, könnte dies einen den Entwicklungsländern wohl willkommenen prinzipiellen Primat der Schiffahrt gegenüber dem Bergbau bedeuten.

Dies ist aber nicht wahrscheinlich. Denn *sedes materiae* der hier interessierenden Frage nach der Regelung der Nutzungskonflikte soll nicht Art. 16, sondern Art. 17 werden. Er hat folgenden Wortlaut:

»ACCOMMODATION OF ACTIVITIES IN THE MARINE ENVIRONMENT AND IN THE AREA

1. All activities in the marine environment shall [be conducted with reasonable regard for] [not result in any unjustifiable interference with] the exploration of the Area and the exploitation of its resources.

35 In der aus früheren Fassungen übernommenen Anm. 1 zu Art. 9 wird u. a. die Frage gestellt, ob im Zusammenhang mit der Grundsatzentscheidung über »Who may exploit the Area« auch die »general rules regarding resource activities in the Area« erörtert werden sollen, und zwar u. a. Bestimmungen über »notice to mariners and other safety procedures«. A/CONF. 62/C. 1/L. 3. Über diese »safety procedures« für die Schiffahrt ist in Caracas nicht gesprochen worden.

36 Art. 14 verlangt nach »appropriate measures . . . for the adoption and implementation of international rules, standards, and procedures for the protection of human life.«

2. The exploration of the Area and the exploitation of its resources shall [be conducted with reasonable regard for] [not result in any unjustifiable interference with] other activities in the marine environment.

Note: The Committee may wish to consider whether to include here or elsewhere in these articles a more detailed treatment of »non-interference rules« relating to such matters as prevention of interference with recognized sea-lanes . . .«.

An diesem Artikelentwurf, zu dem es in der Grundsatzerklärung keine Entsprechung gibt, fällt zunächst auf, daß seine beiden Absätze, einschließlich ihrer eckigen Klammern, spiegelverkehrt sind. Zunächst wird also u. a. von der Schiffahrt verlangt, den Bergbau angemessen zu berücksichtigen[37]. Sodann wird vorgeschrieben, daß Bergbau nur unter angemessener Berücksichtigung der Schiffahrt betrieben wird. Durch diesen gleichsam »chiastischen« Aufbau der beiden Absätze über die Akkommodation von Bergbau und Schiffahrt wird rechtlich keine der beiden Nutzungsarten bevorzugt, werden sie als gleichwertige anerkannt.

Dieses Bild gewinnt schärfere Konturen, wenn man sich die Anmerkung zu Art. 17 näher ansieht. Dort ist der Grundsatz der gegenseitigen weitestgehenden Nichtbehinderung zwar zugunsten der Schiffahrt modifiziert, jedoch nur im Hinblick auf »recognized sea-lanes«. Diese Modifikation entspricht im wesentlichen nicht nur der von Art. 5 Abs. 6 Festlandsockel-Konvention[38]. Sie deckt sich vielmehr auch mit dem bereits aus den allgemeinen Gemeingebrauch-, Prioritäts- und »Schwierigkeits«-Prinzipien abgeleiteten geltenden Recht. Man strebt also

37 »With reasonable regard« entspricht wörtlich Art. 2 Satz 4 der Konvention über die Hohe See, »unjustifiable interference« dem Art. 5 Abs. 1 der Festlandsockel-Konvention.

38 Dort ist ein Installationsverbot an Stellen statuiert, »where interference may be caused to the use of recognized sea-lanes essential to international navigation«. Im Entwurf der Meeresbodenkonvention fehlt allerdings der »essential to international navigation«-Teil der Formel der Festlandsockel-Konvention, so daß der Primat der freien Schiffahrt gegenüber den Meeresbodenaktivitäten stärker hervorgehoben sein dürfte als gegenüber Festlandsockelaktivitäten. Möglicherweise ist diese relative Stärkung des Vorranges der Schiffahrt auf »anerkannten Seewegen« des offenen Ozeans sachgerecht, weil es dort weniger Seewege geben dürfte, die für die internationale Schiffahrt auch »wesentlich« sind.

auf der Seerechtskonferenz hinsichtlich dieser Frage nicht mehr an als eine Paraphrase - nicht einmal eine Präzisierung - der *lex lata*[39].

VII

Mehr scheint in einem Zeitpunkt auch nicht möglich und erforderlich, in dem alle Berechnungen und Angaben über den Manganknollenbergbau noch hypothetischer Natur sind und in dem die Kollisionsgefahr von Schiffahrt und Bergbau weitgehend als *non-issue* erscheint. Darüber hinaus rechtfertigt die Vielzahl von prinzipiellen Weichenstellungen, die in der Meeresbodenfrage noch zu treffen sind (vor allem das »Wer« und das »Wie« sowie die ökonomischen Auswirkungen des Meeresbergbaus), die relative Vernachlässigung der damit nicht zusammenhängenden Schiffahrtsfrage.

Aus diesen Gründen dürfen auch die von der sich abzeichnenden »*Internationalisierung*« des küstenfernen Meeresbodens potentiell ausgehenden Gefährdungen der Schiffahrtsfreiheit[40] nicht dramatisiert werden[41]. Immerhin sollte das hinter diesen Tendenzen stehende unbegrenzte Vertrauen in die Kapazität internationaler Organisationen zu sachgerechter Verwaltung und Konfliktentscheidung angesichts der Heterogenität der Staatengemeinschaft überprüft, sollten Tendenzen für eine »internationale Kontrolle« auch der Schiffahrt auf offenem Meer deshalb vorerst nicht unterstützt werden.

39 Mehr strebt auch der Vorschlag von 8 EG-Ländern vom 16. 8. 1974 zu »conditions of exploration and exploitation« (C. 1/L. 8) nicht an, wenn es dort unter XII heißt, die Manganknollengewinnung dürfe nicht behindern »in an unjustifiable way the exercise of other lawful activities«. Unter XIII (iv) heißt es weiter, »The contracts awarded by the Authority shall contain provisions relating to . . . non-interference with legitimate uses of the sea.«

40 Angesprochen ist hier die Tendenz einer *creeping international jurisdiction*, derzufolge nicht nur der Meeresbergbau, sondern auch die küstenferne Schiffahrt unter internationale Kontrolle geraten könnte. Erste kleinere Vorstöße in dieser Richtung auf der Caracas-Session der Seerechtskonferenz wurden von den Großmächten vor allem aus seestrategischen Gründen zurückgewiesen. Soweit jene Vorschläge nicht *blue-prints for utopia* sind, sondern - wie etwa bei *Pardo* - primär die Umwandlung der »absoluten« in eine »verwaltete« Freiheit der Meere anstreben, wird es von den Details dieser Vorschläge abhängen, ob ihre Verwirklichung der Schiffahrt tatsächlich abträglich wäre.

41 Ein Indiz für diese Internationalisierungstendenz ist etwa die Forderung der Gruppe 77, der Meeresbodenbehörde Kontrollrechte nicht nur für die eigentlichen Rohstoffgewinnungstätigkeiten (Exploration, Gewinnung und Förderung) zu geben, sondern auch für »scientific research, . . . transportation and marketing«, C. 1/CRP. 7 vom 15. 8. 1974, »Basic Conditions« Ziff. 5.

Vieles spricht vielmehr dafür, das Abgehen vom Prinzip der freien Nutzung und den zu erwartenden Funktionsgewinn internationaler Organisationen zunächst auf die Probleme der Manganknollengewinnung zu beschränken. Die im Zusammenhang mit dem küstenfernen Meeresbergbau auftauchende Schiffahrtsfrage jedenfalls bietet keinen sachlichen Grund, das – vorsichtig modifizierte – Prinzip der Meeresfreiheit als das für die Entscheidung der maritimen Streitfragen grundlegende Prinzip insgesamt aufzugeben[42].

42 Im übrigen würden Schaffung und etwaiger Erfolg eines derartigen Teilsystems (»internationales Regime der Manganknollengewinnung«) ohnehin bereits über sich selbst hinausweisen. Es könnte zu einem späteren Zeitpunkt, in einem veränderten internationalen Klima, einmal als integrierender Bestandteil für ein umfassenderes, auch die Schiffahrt und andere Nutzungsarten und Teilordnungen systematisch mitbegreifendes internationales Meeresregime in Betracht kommen.

Aktuelle internationalrechtliche Probleme der friedlichen Reaktorschiffahrt

Dr. *Norbert Pelzer*, Göttingen

I. Die tatsächliche Ausgangslage

1. Die heuer 20jährige Geschichte des nuklearen Schiffsantriebs – 1954 lief das erste Reaktorschiff der Welt, das U.S.-U-Boot »Nautilus« vom Stapel – ist ein Beispiel für Macht und Ohnmacht des See-Völkerrechts. Während inzwischen nahezu 200 Reaktorkriegsschiffe mehr oder weniger unbehelligt die Weltmeere durchfahren und im Rahmen von Bündnisverträgen oder Stationierungsabkommen[1] fremde Territorialgewässer und Häfen anlaufen, ist die zivile Reaktorschiffahrt – obwohl sie technisch nicht anders als die militärische Reaktorschiffahrt zu beurteilen ist – von Anfang an Gegenstand heftiger Kontroversen gewesen, die die Fahrten der wenigen zivilen Reaktorschiffe erheblich behinderten und noch immer behindern. Zwar ist, soweit ersichtlich, bisher von niemand bestritten worden, daß das Befahren der Hohen See durch Reaktorschiffe eine im Rahmen des Prinzips der Meeresfreiheit grundsätzlich zulässige Art der Meeresnutzung ist, aber fremde Territorialgewässer und Häfen blieben den zivilen Reaktorschiffen unter Berufung auf ihre Gefährlichkeit konsequent verschlossen, soweit nicht besondere Vereinbarungen mit dem Flaggenstaat im Einzelfall eine erheblich reglementierte Zufahrt zulassen. Ihren vorläufigen Höhepunkt hat diese Entwicklung auf der 3. UN-Seerechtskonferenz in Caracas gefunden: dort wurde von einigen Delegierten behauptet, die Durchfahrt von Reaktorschiffen durch fremde Territorialgewässer sei generell und gewissermaßen *a priori* keine *innocent passage*[2].

1 So besuchte z.B. das amerikanische Atom-U-Boot »Triton« aufgrund des Art. 17 des »Vertrages über die Rechte und Pflichten ausländischer Streitkräfte und ihrer Mitglieder in der Bundesrepublik Deutschland« vom 26. 5. 1952 (BGBl. 1955 II, 321) bereits 1960 erstmalig die Bundesrepublik.

2 Mündlicher Bericht eines Konferenzteilnehmers an den Verfasser.

2. Die Zahl der bisher vom Stapel gelaufenen zivilen Reaktorschiffe ist im Vergleich zu den Reaktorkriegsschiffen verschwindend gering.

Die Vereinigten Staaten haben ihr N.S. »Savannah« nach erfolgreichen und störungsfreien Demonstrationsfahrten aus wirtschaftlichen Gründen vor zwei Jahren stillgelegt. Zum Anlaufen fremder Häfen hatten die USA mit 14 Staaten insgesamt 19 bilaterale Abkommen geschlossen.

Der sowjetische Eisbrecher »Lenin« kreuzt nach längerer Liegezeit nach Einbau einer neuen Reaktoranlage im nördlichen Eismeer; Auslandsfahrten dieses Schiffs sind nicht bekanntgeworden.

Das deutsche N.S. »Otto Hahn« konnte aufgrund von förmlichen bilateralen Staatsverträgen oder aufgrund diplomatischen Notenwechsels bisher Häfen in 19 Staaten anlaufen. Da die »Otto Hahn« als Erz- und Massengutfrachter eingesetzt wird, um Erfahrungen für den kommerziellen Einsatz zu sammeln, wird bei diesem Schiff die fehlende generelle Freizügigkeit von Hoheitsgewässern und Häfen als besonders gravierendes Hindernis empfunden.

Dem jüngsten Sproß in der Familie der zivilen Reaktorschiffe, dem japanischen N.S. »Mutsu«, ist ein geradezu tragikomisches Schicksal widerfahren, das vermutlich nicht nur die Auslandsfahrten dieses Schiffes, sondern auch der »Otto Hahn« und künftiger weiterer Reaktorschiffe zusätzlich erschweren wird. Die »Mutsu« hatte bereits Schwierigkeiten im eigenen Lande, insbesondere durch Aktionen der Fischereiindustrie des Heimathafens Mutsu in Nordjapan. Erst 22 Monate nach Fertigstellung konnte sie mit polizeilicher Unterstützung am 26. August 1974 erstmalig den Hafen zu einer reaktorgetriebenen Fahrt verlassen[3]. Bereits vier Tage nach Kritischwerden des Reaktors kam es jedoch zu einem Leck im Reaktorgehäuse, durch das Radioaktivität austrat[4]. Die vorläufige Abdichtung des Lecks durch eine Schicht aus gekochtem Reis, der mit Bor vermischt wurde, hat Schlagzeilen und weltweite Heiterkeit hervorgerufen[5]. Das Schiff durfte zunächst nicht in seinen Heimathafen zurückkehren[6].

3 Vgl. Nucleonics Week vom 29. 8. 1974, 5 f.; Frankfurter Rundschau vom 26. und vom 27. 8. 1974.

4 Vgl. Nucleonics Week vom 5. 9. 1974.

5 Vgl. z.B. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), vom 3. 9. 1974, 5. 9. 1974, 11. 9. 1974 und 13. 9. 1974; Süddeutsche Zeitung vom 9. 9. 1974.

6 FAZ vom 4. 9. 1974. Vgl. zum ganzen Vorfall auch »Dilemma of NS Mutsu exacerbated«, Annex zu Atoms in Japan Sept. 1974; Süddeutsche Zeitung vom 21. 9. 1974, 3; Nucleonics Week vom 15. 9. 1974.

Bekanntgewordene konkrete Pläne zum Bau weiterer kernenergieangetriebener Handelsschiffe bestehen — mitveranlaßt insbesondere durch die Energiekrise des Jahres 1973 - in den USA, in der Bundesrepublik Deutschland, in Großbritannien, Japan, Schweden und möglicherweise auch China. Um die italienischen Pläne zum Bau des N.S. »Enrico Fermi« ist es in letzter Zeit still geworden. In der Bundesrepublik Deutschland soll die Entscheidung über den Bau eines 80 000-Wellen-PS-Containerschiffs mit Reaktorantrieb 1975 fallen.

3. Was die angebliche oder tatsächliche Gefährlichkeit von Reaktorschiffen angeht, so hat der bisher zum überwiegenden Teil schadensfreie Betrieb der Reaktorkriegsschiffe die Beherrschbarkeit des Risikos einer mobilen Reaktoranlage grundsätzlich hinreichend bewiesen. Dennoch kann nicht geleugnet werden, daß die potentiellen Gefahren dieses Schiffsantriebs höher sind als bei konventionellen Antriebsarten. Dabei ist nicht zu befürchten, daß der Schiffsreaktor zur explodierenden Atombombe wird. Jedoch ist, wenn der Reaktor außer Kontrolle geraten sollte, mit dem Freiwerden größerer Mengen gefährlicher Radioaktivität zu rechnen. Dieses Risiko wird durch die Mobilität des Reaktors, insbesondere durch die Gefahr von Kollisionen, erhöht. Auf der anderen Seite ermöglicht die Beweglichkeit des Reaktors es aber auch, ihn in kritischen Situationen aus Häfen oder anderen besonders schutzbedürftigen Umgebungen zu entfernen. Unabhängig von der Möglichkeit von Unfallereignissen entläßt ein Reaktor auch im normalen Betrieb regelmäßig gasförmige und flüssige Spaltprodukte, die je nach Konzentration und Art der Stoffe zu einer Umgebungsgefährdung führen können[7].

Die Auswirkungen einer radioaktiven Verseuchung von Menschen, sonstigen Lebewesen und Sachen brauchen hier nicht näher beschrieben zu werden. Hinzuweisen ist jedoch auf die besonderen Wirkungen einer Meeresverseuchung[8]. Hier sind insbesondere die Auswirkungen auf den Biozyklus relevant. In das Meer gelangte Radioaktivität kann durch Nahrungsaufnahme zu gefährlich hohen Konzentrationen bei bestimmten Meereslebewesen führen und im natürlichen Kreislauf zu

7 So hat man z.B. in amerikanischen Häfen, in denen regelmäßig Reaktorkriegsschiffe gewartet werden, erhebliche radioaktive Ablagerungen festgestellt; vgl. FAZ vom 19. 3. 1968.

8 Zum Begriff der radioaktiven Verseuchung des Meeres vgl. *Pelzer,* Rechtsprobleme der Beseitigung radioaktiver Abfälle in das Meer (1970), S. 35 ff.

anderen Lebewesen bis hin zum Menschen gelangen. Die damit verbundenen Gefährdungen sind naturwissenschaftlich nicht exakt voraussehbar und berechenbar, so daß jede in das Meer entlassene Radioaktivitätsmenge als potentiell gefährlich auch für den Menschen angesehen werden muß[9]

4. Die eingangs beschriebenen Behinderungen einer freizügigen zivilen Reaktorschiffahrt haben ihre Ursache in der hier aufgezeigten tatsächlichen Ausgangslage. Wesentlichstes Hindernis ist die tatsächliche oder vermeintliche Gefährdung durch Reaktorschiffe. Dabei wird eine objektive Risikobeurteilung in vielen Fällen durch diffuse Ängste, die ihren Ursprung in den Atomwaffentests und der damit verbundenen radioaktiven Meeresverseuchung haben, überlagert. Gelegentlich wird es bei den Anlaufstaaten auch an hinreichendem technischen Wissen zur Einschätzung der möglichen Gefahren fehlen.

Ein weiteres Hindernis für einen Durchbruch der kommerziellen Reaktorschiffahrt ist die geringe Anzahl der bisher vorhandenen Schiffe: praktisch befährt zur Zeit nur die deutsche »Otto Hahn« internationale und fremde Gewässer. Die meisten Staaten sind daher gegenüber dem neuartigen Schiffstyp auch deshalb zunächst zurückhaltend, weil mangels eigener Reaktorhandelsschiffe ein eigenes Interesse an einer internationalen Freizügigkeit nicht vorhanden ist. Man wartet ab und möchte nicht vorpreschen. Dabei kann nicht übersehen werden, daß es willkommen sein mag, beim Aushandeln von bilateralen Hafenzugangsrechten unter dem Stichwort »notwendige Sicherheitskontrollen« kostenloses *know how* der aufwendigen Technik zu erlangen. – Es liegt auf der Hand, daß diese Politik der Zurückhaltung zu Zirkelfolgen führt: Man ist zurückhaltend, weil es bisher nur wenige Schiffe gibt; man zögert, neue Schiffe zu bauen, weil wegen der ablehnenden Haltung der Staaten ihre internationale Einsatzfähigkeit nicht gesichert erscheint.

Im folgenden soll aufgezeigt werden, mit welchem internationalrechtlichen Instrumentarium bisher versucht worden ist, die zivilen Reaktorschiffe »verkehrsfähig« zu machen und welche Probleme dabei ungelöst blieben.

9 Vgl. dazu im einzelnen mit Nachweisen *Pelzer*, Rechtsprobleme (Anm. 8), S. 11 ff., und *ders.*, Die friedliche Verwendung der Kernenergie und das See-Völkerrecht, Jahrbuch für Internationales Recht 15 (1971), 487 f.

II. Spezielle internationale Verträge über die Reaktorschiffahrt

1. Multilaterale Verträge

Schon frühzeitig wurde versucht, multilaterale oder sogar universale internationale Regelungen der friedlichen Reaktorschiffahrt zu schaffen. Dabei war es - ebenso wie im sonstigen Kernenergierecht - gleichermaßen das Bestreben, internationale präventive Schutzmaßnahmen völkerrechtlich verbindlich zu machen wie auch Vorschriften über den zivilrechtlichen Ausgleich von Schadensfällen zu entwickeln und international durchzusetzen. Das Ergebnis war für den präventiven verwaltungsrechtlichen Teil das auf der Londoner Schiffssicherheitskonferenz von 1960 in das »Internationale Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See« (SOLAS-Konvention) eingefügte Kapitel VIII »Nuclear Ships« und die ebenfalls auf der Londoner Konferenz beschlossenen – völkerrechtlich nicht verbindlichen – »Recommendations applicable to Nuclear Ships«[10]. Für den Bereich der zivilrechtlichen Haftung wurde auf der 11. Diplomatischen Seerechtskonferenz in den Jahren 1961 und 1962[11] eine »Convention on the Liability of the Operators of Nuclear Ships« beraten und am 25. Mai 1962 zur Unterzeichnung aufgelegt (sog. Brüsseler Reaktorschiffshaftungsübereinkommen)[12].

a) Mit Kapitel VIII der SOLAS-Konvention, die inzwischen nahezu universale Geltung erlangt hat[13], ist jedenfalls der Rahmen eines internationalen Genehmigungs- und Überwachungsrechts für Reaktorschiffe geschaffen worden. In den 12 Regulations des Kapitels werden gewisse, freilich bescheidene Mindeststandards der Sicherheitsüberwachung festgelegt. Besondere Bedeutung hat dabei der nach Regel 7 anzufertigende Sicherheitsbericht, der den Vertragsstaaten, die angelaufen werden sollen, vorzulegen ist, um eine Sicherheitsprüfung vornehmen zu können.

10 BGBl. 1965 II, 480 ff. (714), 767 ff. = UNTS 536, 27 ff. Vgl. auch International Conference on Safety of Life at Sea. Final Act. . . etc. (1960).

11 Vgl. Conférence Diplomatique de Droit Maritime. Onzième Session 1961, 1962, Bruxelles 1961, 1963. Zur Vorgeschichte vgl. *Hoog*, Die Konvention über die Haftung der Inhaber von Atomschiffen vom 25. 5. 1962 (1970).

12 BR-Drucks. 350/74 = BT-Drucks. 7/2182. Das Übereinkommen ist in deutscher Sprache u. a. abgedruckt in *Erler/Kruse/Pelzer*, Deutsches Atomenergierecht (3. Aufl. 1971 ff.) Ziff. B 27, und in *Bischof* u. a., Internationale Atomhaftungskonventionen, Textausgabe (1964), S. 357 ff.

13 Nach dem Stande vom 31. 12. 1972 ist der Vertrag von 87 Staaten angenommen worden, Fundstellennachweis B des BGBl., 31. 12. 1972, S. 265.

Dennoch befriedigt die Lösung der Konvention nicht. Entscheidende Voraussetzung für die Sicherheit eines Reaktors ist die Qualität des materiellen Genehmigungsrechts. Dieses bleibt jedoch gemäß Regel 4 weiterhin Angelegenheit der Flaggenstaaten. Regel 4 schreibt lediglich vor, daß ein Schiffsreaktor von den nationalen Behörden einem vorherigen Genehmigungsverfahren zu unterwerfen ist. Welche Maßstäbe dabei anzuwenden sind, bleibt offen. Es ist offenkundig, daß hier unterschiedliche Beurteilungen möglich und wahrscheinlich sind, so daß die Einhaltung des Kapitels VIII allein kein Garant für den sicheren Betrieb eines Reaktorschiffes sein kann und ist.

Vordringliche Aufgabe zur Erleichterung der internationalen Freizügigkeit von Reaktorschiffen ist daher zur Zeit die Erarbeitung von international verbindlichen Standards für die Genehmigung, Zulassung und Kontrolle von Reaktorschiffen. Dabei könnte man es auf den ersten Blick als Fortschritt ansehen, wenn die oben erwähnten ebenfalls auf der Londoner Konferenz beschlossenen »Empfehlungen für Reaktorschiffe« völkerrechtlich verbindlich in die SOLAS-Konvention integriert würden, da diese bereits konkretere Sicherheitsanforderungen als das Kapital VIII enthalten[14]. Doch wäre auch ein solches Verfahren nicht unproblematisch, da die 1960 formulierten Empfehlungen gewiß nicht der Weisheit letzter Schluß sind, so daß ihre rechtlich verbindliche Festschreibung zu Behinderungen anderer Art führen könnte. Es mag sich deshalb empfehlen, die Genehmigungs- und Sicherheitsstandards in eine Vertragsanlage aufzunehmen, die einem vereinfachten Revisionsverfahren unterliegt, so daß eine schnellere Anpassung an neue Entwicklungen erleichtert wird.

b) Mehr im Vordergrund als die Fragen der präventiven Schutz- und Vorsorgemaßnahmen stand in der bisherigen Diskussion um die friedliche Reaktorschiffahrt das Problem einer sachgerechten Lösung der zivilrechtlichen Haftung[15] für durch Reaktorschiffe verursachte nukleare Schäden. Das gilt, wie die Verhandlungen über den Abschluß von bilateralen Besuchsabkommen mit Hafenstaaten gezeigt haben, in gleicher

14 Vgl. auch die IAEA-Empfehlungen »Safety Considerations in the Use of Ports and Approaches by Nuclear Merchant Ships« (1968) (IAEA-Safety-Series No. 27). Vgl. ferner: Richtlinien für Klassifikation und Bau von Seeschiffen mit Kernenergieanlagen, Germanischer Lloyd, Bd. IV, Kap. 8 der Vorschriften für Klassifikation und Bau von stählernen Seeschiffen (Ausgabe 1971).

15 Die Problematik der völkerrechtlichen Staatshaftung hat demgegenüber praktisch überhaupt keine Rolle gespielt. Das ist verständlich, weil es hierbei um konkrete Fragen eines individuellen und praktikablen Opferschutzes geht.

Weise für die Staatenpraxis wie auch für die wissenschaftliche Behandlung des Themas. Dabei war von vornherein klar, daß wegen der Besonderheiten des nuklearen Risikos einerseits die herkömmlichen Regelungen des Seehandelsrechts, insbesondere die Grundsätze der Reederhaftung, nicht brauchbar sind[16] und andererseits nur eine international vereinheitlichte Haftungsregelung angemessenen Opferschutz gewährleistet.

Das Brüsseler Reaktorschiffshaftungsübereinkommen wurde deshalb als großer Fortschritt in der Rechtsentwicklung gefeiert. Es führt in der Tat neue Grundsätze in das zivile internationale Seerecht ein: Der »Operator« des Reaktorschiffs (in der Regel ist das der Reeder) haftet nach den Grundsätzen einer strengen Gefährdungshaftung ohne Entlastungsmöglichkeit (Art. II); er ist verpflichtet, eine finanzielle Sicherheit in Höhe der Haftungssumme durch Versicherung oder in sonstiger Weise bereitzuhalten; soweit das nicht möglich ist, hat der Genehmigungsstaat öffentliche Mittel bereitzustellen (Art. III Abs. 2); haftpflichtig ist ausschließlich und allein der Inhaber des Schiffs nach den Bestimmungen des Übereinkommens, niemand sonst kann für den Schaden verantwortlich gemacht werden (Art. II Abs. 2) (Prinzip der sog. »rechtlichen Kanalisierung« der Haftung); die Haftung ist auf den Betrag von 1.500 Mio. Gold-Franken (Poincaré-Franken) beschränkt (Art. III Abs. 1, 4).

Das Übereinkommen hat indessen Wirkungen im Hinblick auf eine Verbesserung der Freizügigkeit der friedlichen Reaktorschiffahrt bisher kaum entfalten können. Es ist noch nicht in Kraft getreten. Ratifiziert haben es Portugal und die Niederlande; Madagaskar und Zaire sind ihm beigetreten. Das deutsche Ratifizierungsgesetz liegt zur Zeit dem Bundestag vor[17]. Mit der deutschen Ratifizierung wird das Übereinkommen gemäß seinem Art. XXIV in Kraft treten[18]. Sofern die deutsche Ratifizierung nicht Signalwirkung auch für andere Staaten hat, ist

16 So ist z. B. der Grundsatz der Haftung nur mit Schiff und Ladung schon deshalb ungeeignet, weil bei einem nuklearen Schaden in der Regel das Schiff so verseucht werden dürfte, daß eine erhebliche Wertminderung und damit Senkung der Haftungssumme zu verzeichnen sein wird.

17 BT-Drucks. 7/2182.

18 Das Übereinkommen tritt nach seinem Art. XXIV drei Monate nach dem Zeitpunkt der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde durch einen Genehmigungsstaat (= Staat, der den Betrieb eines Reaktorschiffes unter seiner Flagge genehmigt hat) und einen weiteren Staat in Kraft.

damit jedoch wegen der weiterhin geringen Zahl von Vertragsstaaten nur wenig erreicht. Haupthindernis für eine universale Annahme der Konvention ist die Einbeziehung der Reaktorkriegsschiffe in ihren Anwendungsbereich, die insbesondere von den USA, von allen Ostblockstaaten, aber auch von Großbritannien abgelehnt wird.

Hinzu kommt ein weiteres Hindernis, das in der Höhe der Haftungshöchstsümme begründet liegt. Die vertragliche Haftungshöchstsumme von 1.500 Mio. Gold-Franken entsprach ursprünglich einem Betrag von etwa 100 Mio.$ oder 400 Mio. DM; welchem Geldwert sie heute entspricht, ist streitig[19]. Geht man weiterhin von einem Betrag von etwa 400 Mio. DM aus, so ist diese Summe den Vereinigten Staaten im Hinblick auf das Risiko zu gering. Sie halten - entsprechend ihrem nationalen Atomgesetz - einen Betrag von 500 Mio. $ als Haftungshöchstsumme für erforderlich und verlangen beispielsweise diesen Höchstbetrag auch für die von der deutschen »Otto Hahn« angestrebte Panama-Passage. Andererseits haben sie ihrerseits für ihr N.S. »Savannah« auch Deckung in dieser Höhe gewährt.

Die deutsche Risikophilosophie nähert sich in jüngster Zeit dem amerikanischen Standpunkt an. Die dem Bundestag zur Zeit vorliegende Atomgesetznovelle sieht einen Haftungshöchstbetrag von 1 Mrd. DM auch für Reaktorschiffe vor[20]. Man wird voraussagen können, daß von der »Otto Hahn« besuchte Staaten nach Inkrafttreten dieser Novelle sich nicht mit dem geringen Haftungshöchstbetrag des Brüsseler Übereinkommens bescheiden, sondern in bilateralen Verhandlungen Angleichung an die nationale Gesetzgebung fordern werden. Sie werden voraussichtlich den amerikanisch-deutschen Haftungsstandard auch an etwaige Reaktorschiffe anderer Flaggenstaaten anlegen und damit die Brüsseler Konvention weiter aushöhlen.

Das künftige Schicksal und die künftige Bedeutung des Brüsseler Übereinkommens sind somit nach 12 Jahren noch immer ungeklärt. Läßt sich ihre Problematik auf einer Revisionskonferenz nicht befriedigend lösen, so bleibt die fehlende weltweite Vereinheitlichung der Haftungsnormen weiterhin ein ernstes Hindernis für die kommerzielle Reaktorschiffahrt.

19 Vgl. etwa *Mendelsohn*, The Value of the Poincaré Franc in Limitation of Liability Conventions, Journal of Maritime Law and Commerce 5 (1973), 125 ff.

20 Vgl. §§ 25a, 31 des »Entwurfs eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes« (BT-Drucks. 7/2183 = BR-Drucks. 351/74).

2. Bilaterale Verträge

Unmittelbare Rechtsgrundlage für die Auslandsfahrten ziviler Reaktorschiffe waren indessen bisher weder die SOLAS-Konvention noch das Brüsseler Reaktorschiffshaftungsübereinkommen, sondern die von Fall zu Fall zwischen Flaggenstaat und Besuchsstaat bilateral ausgehandelten Besuchsabkommen. Es wurde bereits oben (I, 2) ausgeführt, daß die USA von 1962 bis 1967 für ihr N.S. »Savannah« 19 derartige Abkommen mit insgesamt 14 Staaten geschlossen haben[21]. Die Bundesrepublik Deutschland hat für N.S. »Otto Hahn« seit 1968 mit fünf Staaten ratifizierungsbedürftige Abkommen geschlossen[22] und darüber hinaus von 14 weiteren Staaten Anlaufrechte aufgrund diplomatischen Notenwechsels zugestanden erhalten[23].

a) Die Abkommen, vielfach nach Form und Inhalt standardisiert, enthalten regelmäßig einen Abschnitt über die Voraussetzungen der Zulassung zu Hoheitsgewässern und Häfen und einen weiteren Abschnitt über die Haftung bei Schadensfällen. In allen Fällen wird dabei ausdrücklich das Kapitel VIII der SOLAS-Konvention für anwendbar erklärt. Darüber hinaus werden die »Recommendations applicable to Nuclear Ships« der Schiffssicherheitskonferenz verbindlich gemacht sowie weitere Zusatzvereinbarungen nach Maßgabe des Einzelfalls getroffen.

Rechtssystematisch überraschend ist dabei die Bezugnahme auf das

21 Griechenland vom 23./24. 4. 1962 und vom 22. 11. 1966/12. 1. 1967 (TIAS 5099, 6216); Bundesrepublik Deutschland vom 29. 11. 1962 (TIAS 5223); Niederlande vom 6. 2. 1963, 20. 5. 1963 und vom 8. 9. 1965 (TIAS 5357, 5358, 5892); Belgien vom 19. 4. 1963 (TIAS 5466); Norwegen vom 1. 3. 1963 (TIAS 5576); Dänemark vom 2. 7. 1964 (TIAS 5612); Schweden vom 6. 7. 1964 (TIAS 5613); Spanien vom 16. 7. 1964 (TIAS 5626); Großbritannien vom 19. 6. 1964 und vom 12. 6. 1967 (TIAS 5633, 6288); Irland vom 18. 6. 1964 (TIAS 5651); Italien vom 23. 11. 1964 und vom 16. 12. 1965 (TIAS 5699, 5938); Portugal vom 12. 11. 1964 (TIAS 5740); Taiwan vom 24. 3./8. 6. 1967 (TIAS 6303); Jugoslawien vom 23. 1./24. 4. 1967 (TIAS 6326).

22 Niederlande vom 28. 11. 1968 (BGBl. 1969 II, 1121); Liberia vom 27. 5. 1970 (BGBl. 1971 II, 953); Portugal vom 29. 1. 1971 (BGBl. 1972 II, 57); Argentinien vom 21. 5. 1971 (BGBl. 1972 II, 68); Brasilien vom 7. 6. 1972 (BGBl. 1974 II, 685). Brasilien konnte freilich aufgrund eines zusätzlichen Notenwechsels vor Inkrafttreten des Vertrages besucht werden.

23 In zeitlicher Reihenfolge: Persien, Tunesien, Marokko, Mauretanien, Senegal, Sierra Leone, Ghana, Togo, Peru, Kolumbien, Venezuela, Jamaika, Trinidad und zuletzt am 1. 8. 1974 Südafrika. Mit 11 weiteren Staaten wird verhandelt oder stehen Verhandlungen bevor.

Kapitel VIII der SOLAS-Konvention[24], da die Vertragsstaaten in den meisten Fällen zugleich auch Vertragsstaaten dieser Konvention sind, so daß ihre Verbindlichkeit ohnehin gesichert ist. Diese doppelte rechtliche Verankerung des Kapitels VIII dürfte daher auch weniger rechtliche, als psychologische Gründe haben. Überhaupt ist festzustellen, daß sich auch im übrigen die jeweils vereinbarten Zulassungsbedingungen zu einem großen Teil auch ohne besondere Vereinbarung bereits aus den allgemeinen völkerrechtlichen Regeln über die Benutzung fremder Hoheitsgewässer und Häfen ableiten lassen würden. Neben dem verständlichen Wunsch nach einer Präzisierung der Rechte und Pflichten der Vertragspartner dürften auch hier politisch-psychologische Motive im Hinblick auf die Interessen der Bevölkerung des Anlaufstaates eine Rolle gespielt haben. Dieses Verfahren der nochmaligen vertraglichen Begründung von Rechtspositionen, die sich bereits aus anderen Rechtsgrundlagen ergeben, ist insoweit verständlich und wäre auch nicht weiter erwähnenswert, wenn damit nicht zugleich auch die Gefahr einer Abwertung und Aushöhlung multilateraler seerechtlicher Vereinbarungen, insbesondere der SOLAS-Konvention, verbunden wäre. Hier zeigen sich Ansätze eines unerwünschten Staatenindividualismus, der der allgemeinen Ordnung der Meeresnutzung abträglich werden könnte.

b) Im haftungsrechtlichen Teil – der im übrigen regelmäßig der wichtigste und umstrittenste Punkt der Vertragsverhandlungen ist – unterscheiden sich die amerikanischen und die deutschen Besuchsabkommen. Die amerikanischen Verträge enthalten keine unmittelbar anwendbaren Haftungsnormen, sondern nur eine Verpflichtung der Vereinigten Staaten, in Schadensfällen bis zum Betrag von 500 Mio. $ *compensation* zu leisten. Anwendbar ist im übrigen das jeweilige Haftungsrecht der Anlaufstaaten. Demgegenüber sind in die deutschen Abkommen, soweit sie als förmliche ratifizierungsbedürftige Verträge geschlossen wurden, unmittelbar geltende Haftungsbestimmungen aufgenommen worden. Diese lehnen sich inhaltlich oder durch ausdrückliche Bezugnahme an die Bestimmungen des Brüsseler Reaktorschiffshaftungsübereinkommens an; die Haftung wird auf 400 Mio. DM

24 Die Formulierung in den amerikanischen Abkommen lautet im allgemeinen: »The visit shall be governed by the principles and procedures set forth in Chapter VIII. . .«. In den deutschen Verträgen wird formuliert: »Die Besuche unterliegen den Grundsätzen und Verfahren wie sie in Kapitel VIII. . .«.

begrenzt; bis zu diesem Betrag sichert die Bundesrepublik die Befriedigung von Schadensersatzansprüchen durch Bereitstellung öffentlicher Mittel zu, sofern die Mittel des Inhabers nicht zur Befriedigung ausreichen. Soweit Anlaufgenehmigungen durch einfachen Notenwechsel vereinbart werden, enthalten die Noten deklaratorische Darstellungen des jeweils anwendbaren nationalen Haftungsrechts, deren wichtigster Punkt die Erklärung der Bundesrepublik Deutschland ist, daß die Freistellungsverpflichtung des Bundes gemäß § 36 Atomgesetz auch für Auslandsschäden gilt.

c) Die bisher abgeschlossenen Besuchsabkommen begründen trotz ihrer teilweise recht detaillierten Einzelbestimmungen keinen Rechtsanspruch auf das Anlaufen der Hoheitsgewässer und Häfen des jeweiligen Vertragsstaates. Sie legen vielmehr die Bedingungen fest, unter denen die Reaktorschiffe zugelassen werden *können*. Das hat sich in der Praxis als ein nicht unerheblicher Nachteil erwiesen: bei Fahrten der »Otto Hahn« ist es wiederholt vorgekommen, daß erteilte Anlaufgenehmigungen für bestimmte Häfen kurzfristig ohne Angabe von Gründen wieder zurückgezogen wurden; nicht selten geschah dies durch einfache Verfügung des zuständigen Hafenkapitäns.

Die bilateralen Besuchsabkommen sind daher ebenfalls kein zuverlässiges Instrument der Sicherung der erforderlichen Freizügigkeit einer kommerziellen Reaktorschiffahrt. Darüber hinaus ist das umständliche Verfahren des bilateralen Vertragsabschlusses ohnehin auf die Dauer nicht geeignet, private Reeder zum Bau von Reaktorschiffen zu ermuntern. So können beispielsweise Reaktorschiffe bei diesem Verfahren nicht zur Trampfahrt eingesetzt werden, sondern sind allenfalls auf Liniendienste zwischen Staaten, mit denen Abkommen geschlossen wurden, beschränkt. Hier liegt ein auf lange Sicht tödliches Hindernis für die Entwicklung der Reaktorschiffahrt.

III. Sonstige internationale Verträge und Völkergewohnheitsrecht

Da das spezielle völkerrechtliche Vertragsrecht die Fragen der generellen Zulässigkeit des Betriebs von Reaktorschiffen, insbesondere in fremden Hoheitsgewässern und Häfen, nicht abschließend klärt, ist zu prüfen, ob die allgemeinen vertraglichen oder gewohnheitsrechtlichen Normen des See-Völkerrechts eine Regelung enthalten.

1. Hohe See

Es wurde bereits eingangs erwähnt, daß das Recht der Nutzung der Hohen See durch Befahren mit Reaktorschiffen bisher, soweit ersichtlich, von keiner Seite angezweifelt wurde. In der Tat dürfte der Grundsatz der Meeresfreiheit, wie er in Art. 2 der Konvention über die Hohe See[25] kodifiziert ist bzw. gewohnheitsrechtlich gilt, auch den Betrieb von Reaktorschiffen grundsätzlich zulassen. Freilich muß die Meeresnutzung »gemeinverträglich« sein, d. h. sie darf nicht zur Beeinträchtigung der Rechte anderer führen, sie darf sich insbesondere nicht durch eine radioaktive Meeresverseuchung schädlich auswirken. Das bedeutet, daß der potentiell gefährliche Betrieb eines Reaktorschiffs nur dann als gemeinverträglich angesehen werden kann, wenn ordnungsgemäße Vorsorge gegen Schadensfälle getroffen worden ist. Mit anderen Worten: nur die nach dem Stande der Technik ordnungsgemäß genehmigte und überwachte Reaktorschiffahrt ist eine im Rahmen der Meeresfreiheit erlaubte Art der Meeresnutzung. Eine angemessene Sicherheits- und Strahlenschutzkontrolle dürfte dabei regelmäßig dann angenommen werden können, wenn mindestens die Vorschriften des Kapitels VIII der SOLAS-Konvention erfüllt sind.

Die Staatenpraxis verlangt darüber hinaus auch, daß der Flaggenstaat ein dem Risiko angemessenes zivilrechtliches Haftungsrecht zum Ausgleich etwaiger Schäden bereitstellt. Die Regelung muß dabei mindestens dem international anerkannten Standard des Brüsseler Reaktorschiffshaftungsübereinkommens entsprechen.

Nach dem heutigen Beurteilungsstand wird man daher feststellen können, daß die Staatengemeinschaft den Betrieb von Reaktorschiffen auf Hoher See nur insoweit als zulässige Form der Meeresnutzung toleriert, als die aufgezeigten Voraussetzungen erfüllt sind. Liegen sie nicht vor, so macht das Risiko der Reaktoranlage den Betrieb eines Reaktorschiffes zu einer völkerrechtswidrigen Handlung.

2. Territorialgewässer

Von entscheidender Bedeutung für eine verbreitete kommerzielle Reaktorschiffahrt ist, daß auch Reaktorhandelsschiffen das allen sonstigen Handelsschiffen gemäß Art. 14 der Konvention über das Küsten-

25 BGBl. 1972 II, 1091 = UNTS 450, 82.

meer und die Anschlußzone vom 29. April 1958[26] bzw. nach Völkergewohnheitsrecht zugestandene Recht auf friedliche Durchfahrt eingeräumt wird. Diese Problematik wird um so aktueller, wenn sich – wie zu erwarten ist – die auf der 3. UN-Seerechtskonferenz von Caracas initiierte Tendenz zur Erweiterung der Territorialgewässer auf 12 sm auf der zweiten Konferenzrunde in Genf 1975 in rechtlichen Regeln verfestigt. Man hat errechnet, daß dann etwa 120 neue Meerengen entstehen werden[27], deren Befahrbarkeit auch für Reaktorschiffe gesichert sein muß. Auch die geplanten Wirtschafts- und Verschmutzungszonen werden sich möglicherweise im Ergebnis vielfach wie eine Erweiterung der Territorialgewässer auswirken können. Nimmt man die oben unter I. 1 mitgeteilten Äußerungen einiger Delegierter, daß die Passage von Reaktorschiffen keine friedliche Durchfahrt sei, hinzu, dann ist zu befürchten, daß die technisch und wirtschaftlich zukunftsträchtige Reaktorschiffahrt durch die künftige Rechtsentwicklung erneut erheblich behindert wird.

Nach dem derzeit geltenden Recht kann indessen kaum ein Zweifel bestehen, daß ein Recht auf friedliche Durchfahrt grundsätzlich auch für Reaktorhandelsschiffe besteht. Fraglich ist lediglich, ob die Passage eines Reaktorschiffs eine die friedliche Durchfahrt ausschließende Störung der Ordnung des Küstenstaats ist oder jedenfalls in der Regel sein kann.

Die Beantwortung dieser Frage hängt entscheidend von der tatsächlichen Gefährlichkeit des Schiffes unter Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten der gewählten Fahrtroute ab. Ein Reaktorschiff, das eine konkrete Gefährdung für den Küstenstaat darstellt, darf an der Durchfahrt gehindert werden.

Geht man von einer differenzierenden Risikobeurteilung aus, so erscheint die bisherige Staatenpraxis der undifferenzierenden Sperrung der Hoheitsgewässer zumindest fragwürdig im Hinblick auf den Grundsatz des Rechts auf friedliche Durchfahrt. Reaktorschiffe, die den im vorigen Abschnitt aufgezeigten Bedingungen – ordnungsgemäße Überwachung und angemessenes Haftungsrecht – entsprechen, erlauben regelmäßig die Vermutung eines sicheren Betriebs, der keine Störung der Ordnung des Küstenstaates erwarten läßt.

26 UNTS 516, 206.

27 Vgl. Artikel »Über hundert neue Meerengen werden entstehen«, FAZ Nr. 206 vom 6. 9. 1974.

Freilich muß auf der anderen Seite dem Küstenstaat das Recht eingeräumt werden, zusätzliche Durchfahrtbedingungen festzulegen, sofern sie nicht willkürlich, sondern aus Sicherheitsgründen geboten sind. So dürfte es zulässig sein, den Standard der Vorschriften des Küstenstaates über den Betrieb von Reaktorschiffen auch an fremde Reaktorschiffe anzulegen[28]. Gleiches gilt etwa für Meldepflichten oder die Festlegung von Fahrtrouten und -zeiten.

Im 2. Komitee der Caracas-Seerechtskonferenz wurden zwei Entwürfe über die Passage von Reaktorschiffen durch Territorialgewässer vorgelegt, die das grundsätzliche Recht auf *innocent passage* auch für Reaktorschiffe anerkennen und im übrigen den Küstenstaat zu Sonderregelungen ermächtigen. Art. 8 eines Entwurfs von Oman[29] formuliert:

»1. The coastal State may regulate the passage through its territorial sea of the following: (a) nuclear powered ships or ships carrying nuclear weapons; . . .

2. The coastal State may require prior notification to or authorization by its competent authorities for the passage through its territorial sea of foreign ships mentioned in subparagraph (a) of paragraph 1 . . .«.

Nach einem gemeinsamen Vorschlag von Bulgarien, DDR, Polen und UdSSR[30] soll die Passage von Reaktorschiffen in folgender Weise zusätzlich reglementiert werden:

»1. Foreign nuclear-powered ships and ships carrying nuclear substances shall during passage through territorial waters, observe special precautionary measures and carry papers established for such ships by international agreements...«

Zu begrüßen ist, daß beide Entwürfe das grundsätzliche Recht auf friedliche Durchfahrt auch für Reaktorschiffe nicht bestreiten. Soweit allerdings der Oman-Entwurf die Möglichkeit einer Genehmigungs-

28 Einen rechtsvergleichenden Überblick über nationale Vorschriften betreffend Reaktorschiffe gibt *Bischof*, Statutory Provisions for Nuclear-Propelled Ships - A comparative Review of National Legislation at Present in Force, Proceedings of the Symposium on Nuclear Ships Hamburg 1971, Bd. II (1971), S. 987 ff.

29 Draft articles on navigation through the Territorial Sea, including straits used for international navigation (UN 3rd Conference on the Law of the Sea, A/CONF. 62/C. 2/L. 16, 22. 7. 1974). Der Entwurf wurde von der Yale-University gefertigt und wird von einer Reihe weiterer Staaten unterstützt.

30 Art. 17 Draft articles on the Territorial Sea (UN 3rd Conference on the Law of the Sea, A/CONF. 62/C. 2/L. 26, 29. 7. 1974).

pflicht für die Passage eröffnet, sind schwere Bedenken am Platze. Denn es muß befürchtet werden, daß die Staaten diese Möglichkeit regelmäßig nutzen werden und damit das Recht auf friedliche Durchfahrt praktisch aufgehoben wird. Natürlich müssen die berechtigten Sicherheitsinteressen der Küstenstaaten berücksichtigt werden. Doch bedarf es dazu nicht einer Genehmigungspflicht. Wenn es gelingen sollte, international anerkannte Sicherheitsstandards zu entwickeln und verbindlich zu machen, reicht der Nachweis der Einhaltung dieser Standards durch ein internationales Zertifikat im Regelfall aus, um die Sicherheitsinteressen der Küstenstaaten zu befriedigen.

3. Seehäfen

Die für die Passage durch Territorialgewässer aufgezeigte Rechts- und Sachlage verschärft sich bei der Frage des Zugangs von Reaktorschiffen zu fremden Häfen. Fremde Häfen sind Reaktorhandelsschiffen nach der derzeitigen Staatenpraxis grundsätzlich verschlossen; Anlaufgenehmigungen werden nur aufgrund besonderer vertraglicher Vereinbarungen gewährt.

a) Die Rechtsposition der Hafenstaaten ist hier stärker als hinsichtlich der Durchfahrt durch fremde Hoheitsgewässer. Seehäfen gehören zu den staatlichen Eigengewässern, die ausschließlich dem Landesrecht unterstehen. Es besteht keine generell anerkannte völkerrechtliche Pflicht, Häfen dem internationalen Verkehr offenzuhalten[31]. Insoweit steht daher die Staatenpraxis grundsätzlich im Einklang mit dem geltenden Völkerrecht. Problematisch ist jedoch, ob die unterschiedliche Behandlung von Reaktorhandelsschiffen im Verhältnis zu sonstigen Handelsschiffen zulässig ist oder ob nicht eine Gleichbehandlung aller Handelsschiffe geboten ist.

Die räumlich umfassendste Regelung des Hafenzugangs[32] findet sich im Genfer »Übereinkommen und Statut über die internationale Rechtsordnung der Seehäfen« vom 9. Dezember 1923[33]. Gemäß Art. 2

31 Nachweise bei *Pelzer*, See-Völkerrecht (Anm. 9), S. 508, und bei *Pelzer/Rauschning/Zieger*, Die völkerrechtliche Stellung von Reaktorschiffen in fremden Territorial- und Eigengewässern, Proceedings of the Symposium on Nuclear Ships (Anm. 28), S. 979 f.

32 Außer Betracht bleiben sollen hier etwaige Regelungen in bilateralen Freundschafts- und Schiffahrtsverträgen.

33 RGBl. 1928 II, 23 = LNTS 58, 285.

dieses Statuts wird den Vertragsstaaten unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit Inländerbehandlung und Meistbegünstigung eingeräumt. Das Statut gilt grundsätzlich für alle »Seeschiffe« (Art. 13). Vom Grundsatz des Art. 2 kann gemäß Art. 16 »in exceptional cases, and for a period as short as possible« abgewichen werden »in case of an emergency affecting the safety of the State or the vital interests of the country«.

Im konkreten Einzelfall mag Art. 16 die Rechtsgrundlage für das Sperren eines Hafens für ein Reaktorschiff abgeben. Ganz gewiß aber erlaubt der Ausnahmegrundsatz dieser *emergency*-Klausel nicht die generelle Sperrung von Häfen für Reaktorschiffe. Das gilt zumindest für die Schiffe, die den Mindestsicherheitsvoraussetzungen, wie sie oben unter III 1 dargelegt wurden, entsprechen, also ordnungsgemäß überwachte Reaktoranlagen bieten und einem angemessenen System des Haftungsrechts unterliegen.

Fraglich ist freilich, ob das Genfer Hafenstatut überhaupt auf Reaktorschiffe anwendbar ist. 1923 gab es diesen Schiffstyp noch nicht. Man könnte daher argumentieren, daß die spätere Einbeziehung von Schiffstypen, die bei Vertragsabschluß noch nicht bekannt waren, eine von den Vertragsparteien nicht gewollte Ausweitung des Anwendungsbereiches darstellt, die zu einer restriktiven Auslegung des Begriffs »Seeschiffe« zwingt. Eine solche restriktive Auslegung müßte dann aber auch für andere 1923 nicht bekannte Schiffstypen, etwa für Gastanker mit ihrem nicht unerheblichen Gefährdungspotential, gelten. Soweit ersichtlich, ist die Anwendung des Statuts auf Tanker aber bisher nicht in Frage gestellt worden. Man wird daher nicht mit überzeugenden Gründen dartun können, daß Reaktorschiffe nicht zu den vom Statut erfaßten »Seeschiffen« im Sinne des Art. 13 gehören. Indessen muß man, im Hinblick auf das spezielle Risiko der Reaktorschiffahrt, den Hafenstaaten in erweiternder Auslegung der *emergency*-Klausel des Art. 16 des Statuts wohl zugestehen, auch über die Fälle des Art. 16 hinaus, zusätzliche Sicherheitsanforderungen beim Hafenanlauf an Reaktorschiffe zu stellen. Mit dieser Einschränkung dürfte das Diskriminierungsverbot des Art. 2 des Genfer Hafenstatuts grundsätzlich auch für Reaktorschiffe gelten[34]. Es ist daher zweifelhaft, ob die allgemeine

34 Für die Anwendbarkeit des Statuts ebenfalls der britische Delegierte C. Miller auf der Conférence Diplomatique de Droit Maritime, 12ème Session 1962 (Anm. 11), S. 472 f. Vgl. auch die Anm. 31 nachgewiesene Literatur.

Sperrung der Seehäfen für Reaktorschiffe auch durch Vertragsstaaten des Genfer Hafenstatuts mit den Regeln des Statuts in Einklang steht.

b) Ein Sonderfall des Hafenanlaufsrechts ist das im See-Völkerrecht allgemein anerkannte Nothafenrecht bei Seenotfällen. Glücklicherweise hat es Seenotfälle von friedlichen Reaktorschiffen bisher noch nicht gegeben. Ausdrückliche internationale Vereinbarungen über die Seenot von Reaktorschiffen fehlen bisher[35]. Jedoch muß damit gerechnet werden, daß Reaktorschiffen das Nothafenrecht verweigert wird. Man argumentiert, daß die Menschen an Bord eines Reaktorschiffes das Risiko freiwillig auf sich genommen hätten und das Interesse des Schutzes der Hafenbevölkerung größer sei als der Schutz der Schiffsbesatzung[36].

Ein unbegrenztes Nothafenrecht für Reaktorschiffe ist in der Tat dann nicht anzunehmen, wenn durch den Seenotfall die Reaktoranlage zu Schaden gekommen und die Gefahr erheblicher radioaktiver Strahlung gegeben ist. Man wird in solchen Fällen wohl eine Güterabwägung anstellen und nach den Umständen des Einzelfalls entscheiden müssen. So wird es möglicherweise ausreichen, dem beschädigten Schiff einen Ankerplatz auf der Reede weit vor dem eigentlichen Hafen anzuweisen oder sonstige Sicherheitsmaßnahmen anzuordnen. Das geltende Nothafenrecht dürfte flexibel genug sein, um, ohne Verweigerung der erbetenen Hilfe, angemessene Lösungen zu finden[37].

IV. Zusammenfassung

Es ist die Frage gestellt worden »Shall nuclear ships be stranded for lack of relevant legal provisions?«[38]. Tatsächlich hat sich das Fehlen in-

35 Vgl. zur Rechtslage Ost, Völkerrechtliche Probleme der Reaktorschiffe in Seenotfällen, Unveröffentlichtes hektographiertes Seminarreferat, Institut für Völkerrecht Universität Göttingen 26. 11. 1973; *Pelzer/Rauschning/Zieger* (Anm. 31), S. 983 ff.

36 So ausdrücklich für den jugoslawischen Standpunkt *Filipović*, Die Reaktorschiffahrt im Seerecht Jugoslawiens, Nuclear Interjura' 73 (1973), S. 290 f.

37 Es sind, wie das Beispiel des Tankers »Torrey Canyon« gezeigt hat, auch Seenotfälle denkbar, in denen ein havariertes Reaktorschiff, ohne einen Nothafen anlaufen zu können, eine Gefahr für den zunächst liegenden Küstenstaat darstellt. Welche Abwehrrechte hier der Küstenstaat hat, soll hier nicht näher erörtert werden. Sicher ist jedenfalls, daß die im *Torrey Canyon*-Fall von den Engländern versuchte Versenkung des Schiffs bei Reaktorschiffen in der Regel kein geeignetes und zulässiges Mittel der Gefahrenabwehr ist.

38 *Boulanger*, Shall Nuclear Ships be Stranded for Lack of Relevant Legal Provisions?, Peaceful uses of atomic energy, Bd. 3 (1972), S. 465 ff.

ternational anerkannter Rechtsvorschriften über den Betrieb von Reaktorschiffen als ein bisher vielleicht ernsteres Hindernis für die weitere Entwicklung erwiesen als die technisch-wirtschaftliche Problematik. Dabei ist das geltende Völkerrecht keineswegs so unzulänglich, daß es der friedlichen Reaktorschiffahrt nicht jedenfalls grundsätzlich gerecht werden könnte. Ausgelöst wurde die unbefriedigende rechtliche Situation vielmehr in erster Linie durch das Verhalten der Mehrheit der Staaten, die aus – berechtigter oder unberechtigter – Furcht vor den Risiken der Reaktorschiffe auch bis dahin unangefochten geltende Sätze des See-Völkerrechts in Frage gestellt haben. Das gilt insbesondere für die SOLAS-Konvention, den Grundsatz der friedlichen Durchfahrt durch Territorialgewässer und die Regeln über das Anlaufen von Seehäfen.

Auf der anderen Seite muß aber auch betont werden, daß die Staaten offenbar nicht der Ansicht sind, der Betrieb von Reaktorschiffen sei eine völkerrechtlich unzulässige Art der Meeresnutzung. Darin mag man – und das gilt auch für den Bereich der landgebundenen Kernenergienutzung – eine Fortentwicklung der strengen *Trail-Smelter*-Doktrin sehen, die es den Staaten verbietet, Aktivitäten zuzulassen, die sich schädlich auf andere Staatsgebiete auswirken. Die Kernenergienutzung ist zweifellos eine solche gefährliche Aktivität[39]. Gleichwohl wird sie als völkerrechtlich zulässig akzeptiert, sofern sie ordnungsgemäß überwacht wird und ein angemessenes zivilrechtliches Haftungsrecht zur Verfügung steht.

Hier liegt der Ansatzpunkt für die Überwindung der rechtlichen Schwierigkeiten der friedlichen Reaktorschiffahrt: Es ist vordringlich, umfassende internationale Übereinkommen über Genehmigung und Überwachung von Reaktorschiffen sowie über die zivilrechtliche Haftung der Betreiber von Reaktorschiffen auszuarbeiten und in Kraft zu setzen. Die erforderliche Freizügigkeit der Reaktorschiffahrt kann nur durch eine weitere seerechtliche Reglementierung erreicht werden.

39 Vgl. etwa *Randelzhofer/Simma*, Das Kernkraftwerk an der Grenze, Festschrift für Friedrich Berber zum 75. Geburtstag (1973), S. 389 ff.; *Moser*, Offene Fragen des Genehmigungsverfahrens bei Kernkraftwerken an der Staatsgrenze, insbesondere im Hinblick auf das Völkerrecht, Nuclear Interjura '73, S. 193 ff.

Anhang

Ausgewählte Dokumente der dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen

Caracas Session

A/CONF. 62/C. 2/L. 21
Nigeria: draft articles on the exclusive economic zone

A/CONF. 62/C. 2/L. 35
Jamaica: draft articles on item 6.1

A/CONF. 62/C. 2/L. 38
Byelorussian SSR, People's Republic of Bulgaria, German Democratic Republic, Polish People's Republic, Ukrainian SSR, and Union of Soviet Socialist Republics: draft articles on the economic zone

A/CONF. 62/C. 2/L. 39
Afghanistan, Austria, Belgium, Bhutan, Bolivia, Botswana, Finland, Iraq, Laos, Lesotho, Luxembourg, Nepal, Netherlands, Paraguay, Singapore, Swaziland, Sweden, Switzerland, Uganda, Upper Volta and Zambia: draft articles on participation of land-locked and other geographically disadvantaged States in the exploration and exploitation of the living and non-living resources in the area beyond the territorial sea

A/CONF. 62/C. 2/L. 40
Belgium, Denmark, Federal Republic of Germany, France, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands: draft articles on fisheries

A/CONF. 62/C. 2/L. 47
United States of America: draft articles for a chapter on the economic zone and the continental shelf

A/CONF. 62/C. 2/L. 65
Bolivia and Paraguay: draft articles on the »regional economic zone«

A/CONF. 62/C. 2/L. 82
Ghana, Ivory Coast, Kenya, Lesotho, Liberia, Libyan Arab Republic, Madagascar, Mali, Mauritania, Morocco, Senegal, Sierra Leone, Sudan, Swaziland, Tunisia, United Republic of Cameroon and United Republic of Tanzania: draft articles on the exclusive economic zone.

United Nations

Third Conference on the Law of the Sea

A/CONF. 62/C.2/L.21
25 July 1974

Nigeria: draft articles on the exclusive economic zone

Article 1

The Rights and Competences of a coastal State

1. A coastal State has the right to establish beyond its territorial sea, an exclusive economic zone the outer limit of which shall not exceed 200 nautical miles measured from the applicable baselines for measuring the territorial sea.

2. A coastal State has the following rights and competences in its exclusive economic zone:

(a) exclusive right to explore and exploit the renewable living resources of the sea and the sea-bed;

(b) sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting the non-renewable resources of the continental shelf, the sea-bed and the subsoil thereof;

(c) exclusive jurisdiction for the purpose of control, regulation and preservation of the marine environment including pollution control and abatement;

(d) exclusive jurisdiction for the purpose of protection, prevention and regulation of other matters ancillary to the rights and competences

aforesaid and, in particular, the prevention and punishment of infringements of its customs, fiscal, immigration or sanitary regulations within its territorial sea and economic zone; and

(e) exclusive jurisdiction for the purpose of control, authorization and regulation of scientific research.

3. A coastal State shall have the exclusive right to authorize and regulate in the exclusive economic zone, the continental shelf, ocean bed and subsoil thereof, the construction, emplacement, operation and use of offshore islands and other installations for purposes of the exploration and exploitation of the non-renewable resources thereof.

4. A coastal State may establish a reasonable area of safety zones around its offshore artificial islands and other installations in which it may take appropriate measures to ensure the safety both of its installations and of navigation. Such safety zones shall be designed to ensure that they are reasonably related to the nature and functions of the installations.

Article 2

The Rights and Competences of Other States

1. All States shall have the following rights in the exclusive economic zone of a coastal State:

(a) freedom of navigation and overflight; and
(b) freedom of laying of submarine cables and pipelines.

2. All States may exercise, subject to an appropriate bilateral or regional arrangement or agreement, the competence to exploit an agreed level of the living resources of the zone.

Article 3

The Duties of a Coastal State

1. A coastal State shall use its exclusive economic zone for peaceful purposes only.

2. A coastal State, in its exclusive economic zone, shall enforce applicable international standards regarding the safety of navigation.

3. A coastal State, in its exclusive economic zone, is under an international duty not to interfere without reasonable justification with:

(a) the freedom of navigation and overflight, and
(b) the freedom of laying of submarine cables and pipelines.

4. A coastal State shall not erect or establish artificial islands and other installations, including safety zones around them, in such a manner as to interfere with the use by all States of recognized sea lanes and traffic separation schemes essential to international navigation.

Article 4

The Duties of other States

1. In the exclusive economic zone of the coastal State, all other States are duty bound not to interfere with the exercise by the coastal State of its rights and competences.

2. In such an exclusive economic zone, all other States shall ensure compliance by vessels of their flag with:

(a) applicable international standards regarding the safety of navigation outside safety zones established by a coastal State around offshore artificial islands and other installations used for the exploration and exploitation of the non-renewable resources of the zone; and
(b) the regulations of the coastal State regarding the safety of the said offshore artificial islands and other installations as well as ancillary regulations of the coastal State regarding the enforcement of its customs, fiscal, immigration and sanitation laws.

A/CONF.62/C.2/L.35
1 August 1974

Jamaica: draft articles on item 6.1

Rights of developing geographically disadvantaged States within the economic zone or patrimonial sea

Article 1

The régime applicable to any economic zone or patrimonial sea provided for in article of this Convention shall be subject to the rights of developing geographically disadvantaged States as contained in articles 2, 3, 4 and 5 of this draft.

Article 2

1. In any region where there are geographically disadvantaged States, the nationals of such States shall have the right to exploit the renewable resources within the economic zones or patrimonial seas of the region for the purpose of fostering the development of their fishing industry and satisfying the nutritional needs of such populations.

2. The States of the region shall co-operate to the fullest extent in order to secure the enjoyment of this right.

Article 3

Except as provided in article 4, nothing in articles 1 and 2 shall apply to territories under foreign domination or forming an integral part of metropolitan powers outside the region.

Article 4

In the application of articles 1 and 2 to the Associated States, self-governing territories and territories under foreign domination, the rights thereby conferred shall be so applied as only to confer rights on the inhabitants of such territories for the purpose of their domestic needs.

Article 5

For the purposes of these articles:

1. »geographically disadvantaged States« means developing States which

(a) are land-locked; or

(b) for geographical, biological or ecological reasons:

(i) derive no substantial economic advantage from establishing an economic zone or patrimonial sea; or

(ii) are adversely affected in their economies by the establishment of economic zones or patrimonial seas by other States; or

(iii) have short coastlines and cannot extend uniformly their national jurisdiction.

2. »nationals« include enterprises substantially owned and effectively controlled by nationals.

A/CONF.62/C.2/L.38
5 August 1974

Byelorussian SSR, People's Republic of Bulgaria, German Democratic Republic, Polish People's Republic, Ukrainian SSR, and Union of Soviet Socialist Republics: draft articles on the economic zone

The delegations of the Byelorussian SSR, the People's Republic of Bulgaria, the German Democratic Republic, the Polish People's Republic, the Ukrainian SSR and the Union of Soviet Socialist Republics, noting the understanding reached at the Conference that all questions concerning the law of the sea are interrelated and must be resolved in the form of a »package deal«, are prepared to agree to the establishment of an economic zone, as set forth in the present draft articles, on condition that mutually acceptable decisions are also accepted by the Conference on the other basic questions of the law of the sea (12-mile breadth of territorial waters, freedom of passage through international straits, freedom of navigation, freedom of scientific research, determination of the outer limits of the continental shelf, the sea-bed régime and the prevention of pollution of the sea environment).

Section I: General Provisions

Article 1

The coastal State shall have the right to establish a zone, contiguous to its territorial sea, for the purposes of the preservation, exploration and exploitation of the living and mineral resources therein, to be known as the economic zone.

Article 2

The coastal State shall, within the limits of the economic zone, exercise in accordance with the present Convention sovereign rights over all living and mineral resources in the waters, the sea-bed and the subsoil thereof.

Article 3

The economic zone shall not extend beyond the limit of 200 nautical miles, calculated from the baselines used to measure the breadth of the territorial waters.

Article 4

The rights of the coastal State in the economic zone shall be exercised without prejudice to the rights of all other States, whether having access to the sea or land-locked, as recognized in the provisions of the present Convention and in international law, including the right to freedom of navigation, freedom of overflight, and freedom to lay submarine cables and pipelines.

Article 5

Within the limits of the economic zone each State may freely carry out fundamental scientific research unrelated to the exploration and exploitation of the living or mineral resources of the zone. Scientific research in the economic zone related to the living and mineral resources shall be carried out with the consent of the coastal State.

Article 6

The coastal State shall exercise its rights and obligations in the economic zone in accordance with the provisions of the present Convention, with due regard to the legal aspects of the use of the high seas and bearing in mind the need for a rational exploitation of the natural resources of the sea and the preservation of the sea environment.

Article 7

1. Subject to the provisions of paragraphs 2 and 3 of the present article, the coastal State shall have the sovereign right to engage in, decide on and regulate, within the economic zone, the construction, operation and utilization of non-coastal installations and other facilities, set up for purposes of exploration and exploitation of the natural resources of the economic zone.

2. The coastal State shall ensure compliance with the agreed international standards concerning the breadth of the safety zone around non-coastal installations and other facilities and navigation beyond the limits of the safety zone but close to such non-coastal installations and other facilities.

3. None of the installations and other facilities or safety zones around them mentioned in paragraphs 1 and 2 of the present article may be set up in places where they might be a hindrance to the use of the regular sea routes which are of essential importance to international navigation, or of areas which are of special importance to fishing.

Article 8

In exercising their rights under the present Convention States shall not hinder the exercise of the rights or the fulfilment of the obligations of the coastal State in the economic zone.

Article 9

The coastal State and all other States shall ensure that all activities for the preservation, exploration and exploitation of the living and mineral resources in the economic zone are carried out solely for peaceful purposes.

Article 10

No economic zone must be established by any State which has dominion over or controls a foreign territory in waters contiguous to that territory.

Section II: Fisheries

Article 11

In the exercise of its rights over the living marine resources in the economic zone, the coastal State shall, through appropriate regulations, ensure the rational exploitation and the maximum use and preservation of

such resources for the purpose of increasing the production of foodstuffs derived from such resources.

2. The coastal State shall co-operate with the appropriate regional and international organizations concerned with fishery matters when exercising its rights over living resources in the economic zone and, taking into account their recommendations, shall maintain the maximum allowable catch of fish and other living resources.

Article 12

On the basis of appropriate scientific data and in accordance with the recommendations of the competent international fishery organizations consisting of representatives of interested States in the region concerned and other States engaged in fishing in the region, the coastal State shall determine in the economic zone:

(a) The allowable annual catch of each species of fish or other living marine resources except highly migratory species of fish;

(b) The proportion of the allowable annual catch of each species of fish or other living marine resources that it reserves for its nationals;

(c) That part of the allowable annual catch of fish or other living marine resources that may be taken by other States holding licences to fish in the economic zone in accordance with articles 15 and 16 of this Convention;

(d) Measures to regulate the exploitation of living marine resources;

(e) Measures to conserve and renew living marine resources;

(f) Regulations for monitoring the observance of the measures specified in subparagraphs (d) and (e).

Article 13

Measures for the conservation, exploration and exploitation of living marine resources and for the monitoring of their observance may not

discriminate in form or content against the fishermen of any other State.

Article 14

The size of the allowable annual catch, and the measures for the conservation, exploration and exploitation of living marine resources in the economic zone shall be established with due regard to appropriate economic factors and to environmental factors and in accordance with internationally agreed rules.

Article 15

1. If a coastal State does not take 100 per cent of the allowable annual catch of any stocks of fish or other living marine resources in the economic zone, fishermen of other States shall be granted licences to fish for the unused part of such catch.

2. Permission for foreign fishermen to fish in the economic zone of a developed coastal State shall be granted on an equitable basis and in accordance with the provisions of articles 16, 19 and 20 of this Convention.

3. Foreign fishermen may be allowed to fish in the economic zone of a developing coastal State by the grant of a special licence and in accordance with the provisions of articles 16, 17, 18, 19 and 20 of this Convention.

Article 16

When granting foreign vessels permission to fish in the economic zone and in order to ensure an equitable distribution of living resources, a coastal State shall observe, while respecting the priority of the States specified in articles 18 and 19 of this Convention, the following order:

(a) States which have borne considerable material and other costs of research, discovery, identification and exploitation of living resource stocks, or which have been fishing in the region involved;

(b) Developing countries, land-locked countries, countries with narrow access to the sea or with narrow continental shelves, and countries with very limited living marine resources;

(c) All other States without discrimination.

Article 17

Any questions of payment for the grant of licences to foreign fishermen to fish in the economic zone of a developing coastal State shall be settled in accordance with the provisions of this Convention and the recommendations of the competent international fishery organizations and by agreement between the States concerned.

Payment for fishing permits granted to foreign fishermen in the economic zone of a developing coastal State shall be levied on a reasonable basis and may take various forms.

Article 18

Neighbouring developing coastal States may allow each other's nationals the right to fish in a specified area of their economic zones on the basis of long and mutually recognized use. The conditions for the exercise of this right shall be established by agreement between the States concerned, and such right cannot be transferred to a third party.

Article 19

Developing States which are land-locked or which have a narrow outlet to the sea or a narrow continental shelf shall enjoy the privilege of fishing in the economic zone of a neighbouring coastal State on the basis of equality with the nationals of that State. The conditions governing the enjoyment of this privilege shall be worked out by agreement between the parties concerned.

Article 20

1. Coastal States in whose rivers anadromous species of fish (*salmonidae*) spawn shall have sovereign rights over such fish and all other living

marine resources within the economic zone and preferential rights outside the zone in the migration area of anadromous fish.

2. Fishing by foreign fisheries for anadromous species may be carried on by an agreement between the coastal State and another interested State establishing regulatory and other conditions governing fishing by foreign nationals.

3. Priority in obtaining the right to fish for anadromous species shall be given to States participating jointly with the coastal States in measures to renew that species of fish, particularly in expenditure for that purpose, and to States which have traditionally fished for anadromous species in the region concerned.

Article 21

In order to enable the fishing fleets of other States whose fishermen have habitually fished in the economic zone established pursuant to article 1 of this Convention to change over to working under the new conditions, a coastal State shall continue to grant the fishermen specified in this article the right to fish in the economic zone for a transition period of not less than three years after the entry into force of this Convention.

A/CONF.62/C.2/L.39
5 August 1974

Afghanistan, Austria, Belgium, Bhutan, Bolivia, Botswana, Finland, Iraq, Laos, Lesotho, Luxembourg, Nepal, Netherlands, Paraguay, Singapore, Swaziland, Sweden, Switzerland, Uganda, Upper Volta and Zambia: draft articles on participation of land-locked and other geographically disadvantaged States in the exploration and exploitation of the living and non-living resources in the area beyond the territorial sea

Article 1

Subject to the provisions of these articles, coastal States shall have the right to establish, adjacent to their territorial sea, a . . . zone, the breadth of which shall not exceed . . . nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured, for the purpose of exploring and exploiting the living and non-living resources therein.

Article 2

Land-locked and other geographically disadvantaged States[1] shall have the right to participate in the exploration and exploitation of the living resources of the . . . zone of neighbouring coastal States[2] on an equal and non-discriminatory basis. For the purpose of facilitating the orderly development and the rational exploitation of the living resources of the particular zones, the States concerned may decide upon appropriate arrangements to regulate the exploitation of the resources in those zones.

Article 3

Land-locked and other geographically disadvantaged States shall have the right to participate in the exploration and exploitation of the non-living

1 The precise scope of the term »other geographically disadvantaged States« is still to be defined.

2 The expression »neighbouring coastal States« not only refers to States adjacent to each other, but also includes States of a region situated within reasonable proximity to a land-locked or other geographically disadvantaged State.

resources of the . . . zone of neighbouring coastal States on an equal and non-discriminatory basis. Equitable arrangements for the exercise of this right shall be made by the States concerned.

Article 4

1. Land-locked and other geographically disadvantaged States shall not transfer their rights under articles 2 and 3 to third States, except when otherwise agreed upon by the States concerned.

2. The provisions of paragraph 1 shall, however, not preclude land-locked and other geographically disadvantaged States from obtaining technical or financial assistance from third States, or appropriate international organizations, for the purpose of enabling them to develop viable industries of their own.

Article 5

1. All States deriving revenues from the exploitation of the non-living resources of the . . . zone shall make contributions to the international authority at the rate of . . . per cent of the net revenues.

2. The international authority shall distribute these contributions on the same basis as the revenues derived from the exploitation of the international sea-bed area.

Article 6

Coastal States and land-locked and other geographically disadvantaged States within a region or subregion may enter into any arrangement for the establishment of regional or subregional . . . zones with a view to giving effect to the provisions of articles 2 and 3 on a collective basis.

Article 7

Any dispute arising from the interpretation and application of the provisions of the foregoing articles shall be subject to the procedure for the compulsory settlement of disputes provided for in the Convention.

A/CONF.62/C.2/L.40
5 August 1974

Belgium, Denmark, Federal Republic of Germany,
France, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands

Draft Articles on Fisheries

This proposal for a new fisheries régime is intended merely as a basis for discussion. It is not complete and does not necessarily reflect the final views of the delegations submitting it.

These draft articles would be incorporated into an over-all treaty on the law of the sea.

Article 1

1. Subject to the articles set forth below, all States shall have the right to allow their nationals to engage in the exploitation of the fishery resources of the sea.

2. Such exploitation shall be regulated for the benefit of nationals of all States in such a way as to ensure the rational exploitation and conservation of the fishery resources of the sea in the interest of mankind as a whole.

3. For these purposes:

(a) In the zone referred to in article 5, coastal States shall enjoy the fishing rights defined in these articles;

(b) All States shall maintain close co-operation at both the world and the regional levels in accordance with the following articles.

Part I: Principles of Rational Exploitation and Conservation

Article 2

1. Measures necessary for maintaining, re-establishing or attaining the maximum yield from fishing shall be adopted by States and organizations. These measures shall be based on scientific data and take into account technical and economic considerations. They shall be adopted, subject to these articles, in the light of the regional situation and without discrimination as to form or substance.

2. The measures referred to in paragraph 1 shall be formulated having regard to the need to secure a supply of food for human consumption.

Article 3

The measures referred to in article 2 may include:
(a) fixing the total allowable catch and its possible allocation;
(b) regulation of fishing activity;
(c) the establishment of closed seasons;
(d) a temporary ban on fishing in certain areas of the sea;
(e) any technical measures (relating, for example, to fishing gear, mesh sizes, fishing methods, minimum sizes of fish caught, etc.).

Part II: Rights and Obligations of Coastal States

Article 4

In a zone beyond its territorial sea,* hereinafter called »the zone«, the coastal State may exercise the rights and powers set forth in these articles.

Article 5

1. The zone shall not extend beyond (x) nautical miles measured from the baseline of the territorial sea.

* The breadth of the territorial sea (maximum 12 miles) will be dealt with elsewhere, in the provisions relating to the territorial sea.

2. The extent of the zone shall be determined by the coastal State, within the limit referred to in paragraph 1, taking into account all relevant factors, in particular the geographical characteristics of the area and the fishery resources and their distribution off its coasts.

Article 6**

Where the coasts of two States are opposite or adjacent to each other, the delimitation of their respective zones within the limit specified in article 5 shall, failing agreement between them, be established in accordance with the provisions of article . . .

Article 7

1. When in the interests of conserving any species it is necessary for the coastal State to fix a total allowable catch within its zone, it shall determine the total allowable catch so as to ensure the maintenance of the maximum sustainable yield.

2. The coastal State shall submit the figures determined pursuant to paragraph 1 to the appropriate regional or sectoral organizations. Those organizations may, on the basis of all relevant scientific data, recommend other figures.

3. Two or more coastal States may by mutual agreement decide to request a regional or sectoral fishing organization of their choice to determine the figures provided for in paragraph 1 for all stocks exploited jointly.

Article 8

1. Within the framework of the above-mentioned aims of rational exploitation and conservation of fishery resources and taking account of the maximum allowable catch determined by the coastal State pursuant to article 7, as well as any recommendations made by appropriate organizations also pursuant to that article, the coastal State may reserve in

** As this article concerns a problem that is not peculiar to fisheries, it should contain a reference to a more general provision in the Convention.

its zone that part of the allowable catches of one or more species which vessels flying its flag are able to take.

2. When exercising its right under paragraph 1, the coastal State shall duly take into account the right of access of other States and particularly of:

(a) States which have habitually fished in the zone;

(b) Developing States of the same region, provided such States have not invoked paragraph 1 above to reserve for vessels flying their flag all the fish they can catch in their own zone;

(c) States whose economies are to a very large extent dependent on fishing, where such States have not satisfied their needs by invoking the provisions of this article;

(d) States of the same region with limited fishery resources whose economy is especially dependent on fishing;

(e) Land-locked States.

3. In implementing this article, allowance shall be made for cases where the coastal State adopting the measures referred to in paragraph 1 is a developing country or a country whose economy is to a very large extent dependent on fishing.

A coastal State may claim the same right with respect to those parts of its territory in which the population is especially dependent on fishing for its livelihood and lacks alternative opportunities for permanent employment.

Article 9

1. A coastal State wishing to avail itself of article 8 shall, in accordance with article 13, notify the competent organization of the proposals concerning the rights to one or more species in its zone which it wishes to have reserved to vessels flying its flag and those to be granted to other States.

2. The organization shall immediately hold consultations in these proposals.

3. Failing agreement within four months of notification, the coastal State may determine, at a level equal to or lower than the proposed level, the rights it will reserve to vessels flying its flag.

4. Any State which considers that such decision taken by the coastal State is in violation of the rights accruing to it under article 8 may, within two months, have recourse to the procedure for settlement of disputes provided for in article 20.

5. Pending the decision of the Special Committee, the decision taken by the coastal State shall remain provisionally valid. However, the State which has referred the matter to the Special Committee, pursuant to paragraph 4 above, may in addition request the latter to prescribe certain provisional measures. The Committee shall rule thereon within six weeks.

6. Every year, the decisions taken by the coastal State and the Special Committee and the agreement of the States concerned, as provided for in the preceding paragraphs, may be reviewed by the organization at the request of any of the interested parties. The provisions of paragraphs 2 to 5 shall apply to such review.

Article 10

In accordance with the principles of rational exploitation and conservation, the regulatory measures referred to in articles 2 and 3 shall be taken by the coastal State in its zone.

Article 11

Vessels fishing in a zone subject to regulation under the conditions provided for in article 10 shall respect the relevant regulations adopted by the coastal State.

The States whose flags are flown by such vessels shall take the necessary steps to ensure that these regulations are respected.

Article 12

1. The coastal State may stop, board and inspect fishing vessels within its zone, if it has valid reason to suspect that they have committed a breach of the fishery regulations as provided for in these articles.

2. The coastal State may also prosecute and punish offences committed by such vessels unless the flag State has established a procedure permitting the prosecution and punishment of breaches of the fishery regulations of the coastal State adopted in conformity with these articles.

In that case, the coastal State shall send a report attesting the breach of regulations to the flag State and shall furnish the flag State with any particulars constituting evidence that such breach has been committed. Within a period of six months from the receipt of the report attesting that breach, the flag State shall make known to the coastal State whether or not it has brought the matter before its judicial authorities so that proceedings may be instituted.

Should the flag State not bring the matter before its judicial authorities, or should it fail to reply, the coastal State shall have the right to refer the matter to its own courts.

If the flag State has decided to bring the matter before its judicial authorities, it shall inform the coastal State of the outcome of the proceedings.

Part III: Regional or Sectoral Fishery Organizations

Article 13

1. Fishery organizations, hereinafter called »organizations« shall exercise the functions laid down in these articles. These organizations shall be responsible either for a region or for a given species.

States whose vessels fish or are concerned with and equipped for fishing within a region shall establish a regional organization if one does not already exist. Coastal States of the region, as well as any State whose vessels fish or are concerned with and equipped for fishing in this region, shall be members of this organization.

States whose vessels fish or are concerned with and equipped for fishing for certain species such as tuna and whales shall establish a sectoral organization. This organization shall be established on a regional or world-wide basis if a competent sectoral or regional organization does not already exist. Coastal States in whose zone this activity is exercised, as well as any State whose vessels fish or are concerned with and equipped for fishing for the species in question, shall be members of this organization.

2. The constitutions or rules of procedure of these organizations shall ensure their most effective operation. In particular, they shall provide that the measures referred to in article 14 are as a general rule adopted by a majority greater than a simple majority, but not necessarily unanimously, and that they are binding upon the States members of the organization.

3. Where an appropriate regional or sectoral organization has not yet been established, the coastal State concerned shall consult with other interested States if it is unable to take the action provided for under articles 7 and 9 with respect to such an organization. The decisions taken by the coastal State after such consultations shall be reviewed each year pending the establishment of the organization.

Article 14

1. The organization shall determine the procedures for applying the principles of rational exploitation and conservation as well as the basic principles of the measures to be adopted for this purpose.

2. Within the limits of their competence, they shall exercise the power to adopt the regulatory measures referred to in articles 2 and 3 in any part of a region beyond the zone in which a coastal State exercises such powers in accordance with article 10.

3. The organizations shall co-ordinate the scientific research programmes of member States in order to ensure the supply of appropriate scientific information.

Article 15

Vessels fishing in the area of competence of an organization are bound to comply with the measures adopted by such organizations.

Flag States parties to this Convention shall take the necessary steps to ensure such compliance.

Article 16

The organization shall supervise the execution of its decisions.

Supervision shall be based, *inter alia*, on the examination of statistics which States members of the organization are required to compile and make available, and of all other data obtained from them.

Article 17

1. Within the framework of an organization, its member States may decide, at the request of a coastal State, to establish in the zone of that State international fishery monitoring machinery for the purpose of reporting breaches of the regulations adopted by that State in accordance with article 10.

To this end, member States may appoint officers authorized to investigate breaches of the regulations of that State.

2. The provisions of article 12, paragraph 2, shall be applicable to breaches so established. The organization shall inform the coastal State and the flag State of the findings of any inquiries it has made. The organization shall be kept informed of the outcome of legal proceedings.

Article 18

In all parts of a region situated outside the zones in which the regulatory powers referred to in article 10 are exercised, the powers of control and prosecution shall be exercised by the flag State unless the members of the organization agree upon an international fishery monitoring régime similar to that referred to in article 17.

Part IV: International Fisheries Authority

Article 19

The activities of the organizations may be supplemented, as necessary, by those of an international fisheries authority, either existing or to be set up,* the function of which could be:

(a) to promote the establishment of new organizations and, where a competent organization does not exist, to exercise the powers which would normally devolve upon such organizations;

(b) to encourage all types of technical assistance in respect of fisheries.

Part V: Settlement of Disputes

Article 20

1. Any dispute which may arise in the cases referred to in these articles shall, at the request of any of the parties, be submitted for settlement to a special committee of five members, unless the parties to the dispute agree to seek a solution by other peaceful means, in accordance with Article 33 of the Charter of the United Nations.

2. The members of the special committee, one of whom shall act as chairman, shall be appointed by mutual agreement between the parties to the dispute within three months of the request for settlement in accordance with the provisions of this article. Failing agreement they shall, upon the request of any party to the dispute, be appointed by the Secretary-General of the United Nations, within a further three-month period, in consultation with the parties to the dispute and with the appropriate United Nations authorities, from among duly qualified persons not parties to the dispute and specializing in the legal, administrative or scientific aspects of fisheries, depending upon the nature of the dispute to be settled. Vacancies shall be filled in the same manner as the initial appointments were made.

* The authority referred to in this article might be FAO.

3. Every State party to proceedings under these articles shall have the right to designate one person of its choice who shall have the right to participate fully in the proceedings of the special committee on the same footing as its members but without the right to vote or to take part in the drafting of the committee's decision.

4. The special committee shall so organize its own procedures as to ensure that each party has the opportunity to be heard and to present its case. It shall also decide how the costs and expenses are to be apportioned between the parties to the dispute, failing agreement by the parties on this matter.

5. The special committee shall give its decision within five months of the date of appointment of its members, unless it decides that it is necessary to extend the time-limit for a further period which shall not exceed three months.

6. In reaching its decisions, the special committee shall comply with these articles and with the rules of general international law and any special agreements reached between the parties to the dispute with a view to settling the dispute.

7. The decisions of the special committee shall be adopted by a majority vote.

Article 21

The decisions of the special committee shall be binding on the parties concerned.

The greatest possible consideration shall be paid to any recommendations accompanying these decisions.

Article 22

If the factual basis of the award of the special committee is altered owing to substantial changes in the stock or stocks of fish or other living marine resources or in methods of fishing, any of the parties concerned may request the organization to make the necessary changes in the measures of conservation.

If a decision cannot be obtained within a reasonable time, any of the parties concerned may again resort to the procedure specified in article 20, provided that at least two years have elapsed since the original award.

Part VI: Relations with other Treaties

Article 23

1. The provisions of these articles

— shall not prejudice the maintenance of any existing special fisheries régime existing among States members of a customs union;

— shall not preclude the establishment of a special fisheries régime among the States fishing for a particular region for that region or among States members of a customs union.

2. Where such a special régime exists, vessels of participating States fishing in the zone of another participating State shall be treated on the same footing as vessels of the latter for the purpose of article 8, paragraph 1.

A/CONF.62/C.2/L.47
8 August 1974

United States of America: draft articles for a chapter on the economic zone and the continental shelf*

Part I. The Economic Zone

A. Coastal State Jurisdiction

Article 1. General

1. The coastal State exercises in and throughout an area beyond and adjacent to its territorial sea, known as the economic zone, the jurisdiction and the sovereign and exclusive rights set forth in this chapter for the purpose of exploring and exploiting the natural resources, whether renewable or non-renewable, of the sea-bed and subsoil and the superjacent waters.

2. The coastal State exercises in the economic zone the other rights and duties specified in this Convention, including those with regard to the protection and preservation of the marine environment and the conduct of scientific research.**

3. The exercise of these rights shall be in conformity with and subject to the provisions of this Convention, and shall be without prejudice to the provisions of part III of this chapter.

Article 2. Limits

The outer limit of the economic zone shall not exceed 200 nautical miles from the applicable baselines for measuring the territorial sea.

* The articles, which are presented as a basis for negotiation subject to agreement on other basic questions of the law of the sea, replace in their entirety draft articles on fisheries and the coastal sea-bed economic area contained in documents A/AC.138/SC.II/L.9 [Official Records of the General Assembly, Twenty-seventh Session, Supplement No. 21 (A/8721, pp. 175-179) and A/AC.138/SC.II/L.35, ibid., Twenty-eighth Session, Supplement No. 21 (A/9021, vol. III, pp. 75-77)].

** Detailed provisions on these subjects are to be set forth in the chapters of the Convention on scientific research and pollution.

Article 3. Artificial Islands and Installations

1. The coastal State shall have the exclusive right to authorize and regulate, in the economic zone, the construction, operation and use of artificial islands and installations for the purpose of exploration or exploitation of natural resources, or for other economic purposes, and of any installation which may interfere with the exercise of the rights of the coastal State in the economic zone.

2. The coastal State may, where necessary, establish reasonable safety zones around such off-shore installations in which it may take appropriate measures to ensure the safety both of the installations and of navigation.

3. The provisions of article 28 shall apply, *mutatis mutandis*, to such artificial islands and installations.

Article 4. Drilling

The coastal State shall have the exclusive right to authorize and regulate drilling for all purposes in the economic zone.

Article 5. Right to Protect the Marine Environment

In exercising its rights with respect to installations and sea-bed activities in the economic zone, the coastal State may establish standards and requirements for the protection of the marine environment additional to or more stringent than those required by applicable international standards.

Article 6. Coastal State Measures

With respect to activities subject to its sovereign or exclusive rights, the coastal State may take such measures in the economic zone as may be necessary to ensure compliance with its laws and regulations in conformity with the provisions of this Convention.

B. *International Standards and Duties*

Article 7. Navigation, Overflight, and Other Rights

Nothing in this chapter shall affect the rights of freedom of navigation and overflight, and other rights recognized by the general principles of international law, except as otherwise specifically provided in this Convention. The provisions of this article do not apply to activities for which the authorization of the coastal State is required pursuant to this Convention.

Article 8. Unjustifiable Interference

1. The coastal State shall exercise its rights and perform its duties in the economic zone without unjustifiable interference with navigation or other uses of the sea, and ensure compliance with applicable international standards established by the appropriate international organizations for this purpose.

2. In exercising their rights, States shall not unjustifiably interfere with the exercise of the rights or the performance of the duties of the coastal State in the economic zone.

Article 9. Duty to Protect the Marine Environment

In exercising its rights with respect to installations and sea-bed activities, the coastal State shall take all appropriate measures in the economic zone for the protection of the marine environment from pollution, and ensure compliance with international minimum standards for this purpose established in accordance with the provisions of chapter —(pollution).

Article 10. Dispute Settlement

Any dispute with respect to the interpretation or application of this chapter shall, if requested by any party to the dispute, be resolved by the compulsory dispute settlement procedures contained in chapter —.

Part II. Fisheries

Article 11. General

The coastal State exercises exclusive rights for the purpose of regulating fishing within the economic zone, subject to the provisions of these articles.

Article 12. Conservation

1. The coastal State shall ensure the conservation of renewable resources within the economic zone.

2. For this purpose, the coastal State shall apply the following principles:

(a) allowable catch and other conservation measures shall be established which are designed, on the best evidence available to the coastal State, to maintain or restore populations of harvested species at levels which can produce the maximum sustainable yield, taking into account relevant environmental and economic factors, and any generally agreed global and regional minimum standards;

(b) such measures shall take into account effects on species associated with or dependent upon harvested species and at a minimum, shall be designed to maintain or restore populations of such associated or dependent species above levels at which they may become threatened with extinction;

(c) for this purpose, scientific information, catch and fishing effort statistics, and other relevant data shall be contributed and exchanged on a regular basis;

(d) conservation measures and their implementation shall not discriminate in form or fact against any fisherman. Conservation measures shall remain in force pending the settlement, in accordance with the provisions of chapter –, of any disagreement as to their validity.

Article 13. Utilization

1. The coastal State shall ensure the full utilization of renewable resources within the economic zone.

2. For this purpose, the coastal State shall permit nationals of other States to fish for that portion of the allowable catch of the renewable resources not fully utilized by its nationals, subject to the conservation measures adopted pursuant to article 12, and on the basis of the following priorities:

(a) States that have normally fished for a resource, subject to the conditions of paragraph 3;

(b) States in the region, particularly land-locked States and States with limited access to living resources off their coast; and

(c) all other States.

The coastal State may establish reasonable regulations and require the payment of reasonable fees for this purpose.

3. The priority under paragraph 2 (a) above shall be reasonably related to the extent of fishing by such State. Whenever necessary to reduce such fishing in order to accommodate an increase in the harvesting capacity of a coastal State, such reduction shall be without discrimination, and the coastal State shall enter into consultations for this purpose at the request of the State or States concerned with a view to minimizing adverse economic consequences of such reduction.

4. The coastal State may consider foreign nationals fishing pursuant to arrangements under articles 14 and 15 as nationals of the coastal State for purposes of paragraph 2 above.

Article 14. Neighbouring Coastal States

Neighbouring coastal States may allow each others' nationals the right to fish in a specified area of their respective economic zones on the basis

of reciprocity, or long and mutually recognized usage, or economic dependence of a State or region thereof on exploitation of the resources of that area. The modalities of the exercise of this right shall be settled by agreement between the States concerned. Such right cannot be transferred to third parties.

Article 15. Land-locked States

Nationals of a land-locked State shall enjoy the privilege to fish in the neighbouring area of the economic zone of the adjoining coastal State on the basis of equality with the nationals of that State. The modalities of the enjoyment of this privilege shall be settled by agreement between the parties concerned.

Article 16. International Co-operation Among States

1. States shall co-operate in the elaboration of global and regional standards and guidelines for the conservation, allocation, and rational management of living resources directly or within the framework of appropriate international and regional fisheries organizations.

2. Coastal States of a region shall, with respect to fishing for identical or associated species, agree upon the measures necessary to co-ordinate and ensure the conservation and equitable allocation of such species.

3. Coastal States shall give to all affected States timely notice of any conservation, utilization and allocation regulations prior to their implementation, and shall consult with such States at their request.

Article 17. Assistance to Developing Countries

An international register of independent fisheries experts shall be established and maintained by the Food and Agricultural Organization of the United Nations. Any developing State party to the Convention desiring assistance may select an appropriate number of such experts to serve as fishery management advisers to that State.

Article 18. Anadromous Species

1. Fishing for anadromous species seaward of the territorial sea (both within and beyond the economic zone) is prohibited, except as authorized by the State of origin in accordance with articles 12 and 13.

2. States through whose internal waters or territotial sea anadromous species migrate shall co-operate with the State of origin in the conservation and utilization of such species.

Article 19. Highly Migratory Species

Fishing for highly migratory species shall be regulated in accordance with the following principles:

A. *Management*. Fishing for highly migratory species listed in Annex A within the economic zone shall be regulated by the coastal State, and beyond the economic zone by the State of nationality of the vessel, in accordance with regulations established by appropriate international or regional fishing organizations pursuant to this article.

(1) All coastal States in the region, and any other State whose flag vessels harvest a species subject to regulation by the organization, shall participate in the organization. If no such organization has been established, such States shall establish one.

(2) Regulations of the organization in accordance with this article shall apply to all vessels fishing the species regardless of their nationality.

B. *Conservation*. The organization shall, on the basis of the best scientific evidence available, establish allowable catch and other conservation measures in accordance with the principles of article 12.

C. *Allocation*. Allocation regulations of the organization shall be designed to ensure full utilization of the allowable catch and equitable sharing by member States.

(1) Allocations shall take into account the special interests of the coastal State within whose economic zone highly migratory species are caught, and shall for this purpose apply the following principles within and beyond the economic zone: [insert appropriate principles].

(2) Allocations shall be designed to minimize adverse economic consequences in a State or region thereof.

D. *Fees*. The coastal State shall receive reasonable fees for fish caught by foreign vessels in its economic zone, with a view to making an effective contribution to coastal State fisheries management and development programmes. The organization shall establish rules for the collection and payment of such fees, and shall make appropriate arrangements with the coastal State regarding the establishment and application of such rules. In addition, the organization may collect fees on a non-discriminatory basis based on fish caught both within and outside the economic zone for administrative and scientific research purposes.

E. *Prevention of Interference*. The organization shall establish fishing regulations for highly migratory species in such a way as to prevent unjustifiable interference with other uses of the sea, including coastal State fishing activities, and shall give due consideration to coastal State proposals in this regard.

F. *Transition*. Pending the establishment of an organization in accordance with this article, the provisions of this article shall be applied temporarily by agreement among the States concerned.

G. *Interim Measures*. If the organization or States concerned are unable to reach agreement on any of the matters specified in this article, any State party may request, on an urgent basis, pending resolution of the dispute, the establishment of interim measures applying the provisions of this article pursuant to the dispute settlement procedures specified in chapter . The immediately preceding agreed regulations shall continue to be observed until interim measures are established.

Article 20. Marine Mammals

Notwithstanding the provisions of this chapter with respect to full utilization of living resources, nothing herein shall prevent a coastal State or

international organization, as appropriate, from prohibiting the exploitation of marine mammals.

Article 21. Enforcement

1. The coastal State may, in the exercise of its rights under this chapter with respect to the renewable natural resources, take such measures, including inspection and arrest, in the economic zone, and, in the case of anadromous species, seaward of the economic zones of the host State and other States, as may be necessary to ensure compliance with its laws and regulations, provided that when the State of nationality of a vessel has effective procedures for the punishment of vessels fishing in violation of such laws and regulations, such vessels shall be delivered promptly to duly authorized officials of the State of nationality of the vessel for legal proceedings, and may be prohibited by the coastal State from any fishing in the zone pending disposition of the case. The State of nationality shall within six months after such delivery notify the coastal State of the disposition of the case.

2. Regulations adopted by international organizations in accordance with Article 19 shall be enforced as follows:

(a) Each State member of the organization shall make it an offence for its flag vessels to violate such regulations, and shall co-operate with other States in order to ensure compliance with such regulations.

(b) The coastal State may inspect and arrest foreign vessels in the economic zone for violating such regulations. The organization shall establish procedures for arrest and inspection by coastal and other States for violations of such regulations beyond the economic zone.

(c) An arrested vessel of a State member of the organization shall be promptly delivered to the duly authorized officials of the flag State for legal proceedings if requested by that State.

(d) The State of nationality of the vessel shall notify the organization and the arresting State of the disposition of the case within six months.

3. Arrested vessels and their crew shall be entitled to release upon the posting of reasonable bond or other security. Imprisonment or other forms of corporal punishment in respect of conviction for fishing violations may be imposed only by the State of nationality of the vessel or individual concerned.

Part III. The Continental Shelf

Article 22. General

1. The coastal State exercises sovereign rights over the continental shelf for the purpose of exploring and exploiting its natural resources.

2. The continental shelf is the sea-bed and subsoil of the submarine areas adjacent to and beyond the territorial sea to the limit of the economic zone or, beyond that limit, throughout the submerged natural prolongation of the land territory of the coastal State to the outer limit of its continental margin, as precisely defined and delimited in accordance with article 23.

3. The provisions of this article are without prejudice to the question of delimitation between adjacent and opposite States.

Article 23. Limits

(Provisions are needed for locating and defining the precise limit of the continental margin, and to provide a precise and permanent boundary between coastal State jurisdiction and the international sea-bed area.)

Article 24. Natural Resources

The natural resources referred to in article 22 consist of the mineral and other non-living resources of the sea-bed and subsoil together with living organisms belonging to sedentary species, that is to say, organisms which, at the harvestable stage, either are immobile on or under the sea-bed or are unable to move except in constant physical contact with the sea-bed or the subsoil.

Article 25. Superjacent Waters

The rights of the coastal State over the continental shelf do not affect the legal status of the superjacent waters, or that of the air space above those waters.

Article 26. Application of Economic Zone Provisions

The provisions of part 1 of this chapter shall apply, *mutatis mutandis*, to the sea-bed and subsoil of the continental shelf.

Article 27. Duties with Respect to Non-Renewable Resources

In the exercise of its rights with respect to the non-renewable resources of the continental shelf, the coastal State:

(a) shall comply with legal arrangements which it has entered into with other contracting States, their instrumentalities, or their nationals in respect to the exploration or exploitation of such resources and shall not take property of such States, instrumentalities or nationals except for a public purpose on a non-discriminatory basis and with adequate provisions at the time for prompt payment of just compensation in an effectively realizable form, and

(b) shall pay, in respect of the exploitation of such non-renewable resources seaward of the territorial sea or the 200-metre isobath, whichever is farther seaward (insert formula), to be used as specified in article –, for international community purposes, particularly for the benefit of developing countries.

Article 28. Installations

1. The coastal State shall have the exclusive right to authorize and regulate on the continental shelf the construction, operation and use of artificial islands and installations for the purpose of exploration or exploitation of natural resources or for other economic purposes, and of any installation which may interfere with the exercise of the rights of the coastal State.

2. The coastal State may, where necessary, establish reasonable safety zones around such off-shore installations in which it may take appropriate measures to ensure the safety both of the installations and of navigation. Such safety zones shall be designed to ensure that they are reasonably related to the nature and function of the installation. Ships of all nationalities must respect these safety zones.

3. The breadth of the safety zones shall be determined by the coastal State and shall conform to applicable international standards in existence or to be established by the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization regarding the establishment and breadth of safety zones. In the absence of such additional standards, safety zones around installations for the exploration and exploitation of non-renewable resources of the sea-bed and subsoil may extend to a distance of 500 metres around the installations, measured from each point of their outer edge.

4. Due notice must be given of the construction of any such installations and the extent of safety zones, and permanent means for giving warning of the presence of such installations must be maintained. Any such installations which are abandoned or disused must be entirely removed.

5. States shall ensure compliance by vessels of their flag with applicable international standards regarding navigation outside the safety zones but in the vicinity of such off-shore installations.

6. Installations and safety zones around them may not be established where interference may be caused to the use of recognized sea lanes essential to international navigation.

7. For the purpose of this section, the term »installations« refers to artificial off-shore islands, facilities, or similar devices, other than those which are mobile in their normal mode of operation at sea. Installations shall not afford a basis for a claim to a territorial sea or economic zone, and their presence does not affect the delimitation of the territorial sea or economic zone of the coastal State.

Article 29. Submarine Cables and Pipelines

1. Subject to its right to take reasonable measures for the exploration and exploitation of the natural resources of the continental shelf, the coastal State may not impede the laying or maintenance of submarine cables or pipelines on the continental shelf.

2. Nothing in this article shall affect the jurisdiction of the coastal State over cables and pipelines constructed or used in connexion with the exploration or exploitation of its continental shelf or the operations of an installation under its jurisdiction, or its right to establish conditions for cables or pipelines entering its territory or territorial sea.

Annex A

Highly Migratory Species

1. Albacore Tuna; 2. Bluefin Tuna; 3. Bigeye Tuna; 4. Skipjack Tuna; 5. Yellowfin Tuna; 6. Pomfrets; 7. Marlin; 8. Sailfishes; 9. Swordfish; 10. Sauries; 11. Dolphin (fish); 12. Cetaceans (whales and porpoises).

A/CONF.62/C.2/L.65
16 August 1974

Bolivia and Paraguay: draft articles on the »regional economic zone«

Explanatory note: The delegations of Bolivia and Paraguay have held consultations on a number of questions concerning the law of the sea, in particular the topic of the regional economic zone. They now present the following draft articles for consideration in the debate on that item at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea.

The preparation and submission of these draft articles do not, of course, imply the withdrawal or replacement of any proposals already submitted separately or jointly by the sponsoring States. This proposal is intended as an improved and expanded version of previous proposals. The basic philosophy underlying the regional economic zone has already been outlined in the statement made by the representatives of Bolivia and Paraguay on 5 August 1974.

Article 1

Coastal States and neighbouring land-locked States shall have the right to establish jointly *regional economic zones* between the 12-mile territorial sea and up to a maximum distance of 200 nautical miles, measured from the applicable baselines of the territorial sea.

Article 2

All the States concerned shall participate fully in the regional economic zone and shall be entitled to enjoy the use and benefits of all renewable and non-renewable resources therein, with equal rights and obligations.

Article 3

The States which form part of a regional economic zone shall jointly manage the exploration, exploitation and conservation of the resources

of the zone through regional machinery, on the same lines as that proposed for a similar purpose in the sea-bed and ocean floor beyond the limits of national jurisdiction, which shall also ensure an equitable distribution of the resulting benefits.

Article 4

Third States, international, governmental and non-governmental organizations whatever their scope, and natural or legal persons may be allowed to co-operate in the regional economic zones, and financing may be accepted from any source for the operation of the regional machinery.

Article 5

Within the limits of each regional economic zone there shall be *regional sovereignty* for the exploration, exploitation and conservation of the natural resources, whether renewable or non-renewable, of the sea-bed, the subsoil and the superjacent waters, and jurisdictional powers over the contiguous zone shall be exercised exclusively by the coastal States.

Article 6

On the basis of the equality of rights and obligations of all participating States without discrimination of any kind, the regional economic zone shall protect and preserve, and ensure the protection and preservation of, the marine environment, and may permit joint scientific research to be carried on.

Article 7

The regional economic zone may establish, preferably through the regional machinery, an enterprise as the organ of the authority responsible for carrying out all technical, industrial and commercial activities, including the regulation of production, the marketing and the distribution of raw materials from the regional economic zone resulting from exploration of the zone and exploitation of its natural resources. The enterprise, in the exercise of its functions and powers, which shall be laid

down in a convention and its pertinent regulations, shall assume responsibility for the relevant activities, either directly or through operational contracts, joint ventures, joint management or any other type of legal régime which does not conflict with the interests of the zone and the machinery shall ensure effective administrative and financial control in all circumstances.

Article 8

In the exercise of its powers and functions, the enterprise shall act in accordance with the general policy and conditions laid down by the competent regional assembly, and shall submit proposals with regard to its activities and the legal provisions required for such activities to the competent body or council for consideration and authorization.

Article 9

On the same lines as the international zone and the marine and ocean resources beyond national jurisdiction, which are deemed to be the common heritage of mankind – a principle that has already acquired the character of a rule of international law - the regional economic zones and their renewable and non-renewable resources shall be declared the *common heritage of the region*.

Article 10

The regional economic zones may organize themselves on the broadest possible basis and shall also exploit their resources in such a manner as to ensure that they do not adversely affect the national land-based economies of countries dependent on a single commodity which are members of the zone or of other zones.

Article 11

The members of each regional economic zone, whether or not they are coastal States, shall be equitably and fairly represented both in the regional machinery and in the enterprise.

A/CONF.62/C.2/L.82
26 August 1974

Ghana, Ivory Coast, Kenya, Lesotho, Liberia, Libyan Arab Republic, Madagascar, Mali, Mauritania, Morocco, Senegal, Sierra Leone, Sudan, Swaziland, Tunisia, United Republic of Cameroon and United Republic of Tanzania: draft articles on the exclusive economic zone

Article I

A coastal State has the right to establish beyond its territorial sea an Exclusive Economic Zone which shall not exceed 200 nautical miles from the applicable baselines for measuring the territorial sea.

Article II

(1) In the Exclusive Economic Zone a coastal State shall have sovereignty over the living and non-living resources. It shall have sovereign rights for the purpose of regulation, control, exploration, exploitation, protection and preservation of all living and non-living resources therein.

(2) The resources referred to in (1) of this article, shall encompass the living and non-living resources of the water column, the sea-bed and the subsoil.

(3) Subject to article VI, no other State has the right to explore and exploit the resources therein without the consent or agreement of the coastal State.

Article III

A coastal State shall also have exclusive jurisdiction within the Exclusive Economic Zone, *inter alia*, for the purposes of:

(a) Control, regulation and preservation of the marine environment including pollution control and abatement;

(b) Control, authorization and regulation of scientific research;

(c) Control and regulation of customs and fiscal matters related to economic activities in the zone.

Article IV

A coastal State shall have the exclusive right to make and enforce regulations relating to, *inter alia*, the following:

(a) The authorization and regulation of drilling for all purposes,

(b) The construction, emplacement, operation and use of artificial islands and other installations;

(c) Establishment and regulation of safety zones around such off-shore islands and installations;

(d) The licensing of fishing vessels and gear;

(e) Closed fishing seasons,

(f) Types, sizes and amount of gear; and numbers, sizes and types of fishing vessels;

(g) Quota and sizes of fish that may be caught;

(h) The conduct of research, disposition of samples and reporting of associated scientific data.

Article V

(1) In the Exclusive Economic Zone all States shall enjoy the freedom of navigation, overflight and laying of submarine cables and pipelines.

(2) In the exercise of freedoms referred to in paragraph 1 of this article, States shall ensure that their activities in the Exclusive Economic Zone are carried out in such a manner as not to interfere with the rights and interests of the coastal State.

Article VI

(1) Developing land-locked and other geographically disadvantaged States have the right to exploit the living resources of the Exclusive Economic Zones of neighbouring States and shall bear the corresponding obligations.

(2) Nationals of land-locked and other geographically disadvantaged States shall enjoy the same rights and bear the same obligations as nationals of coastal States in the exploitation of the living resources of the Exclusive Economic Zone.

(3) Bilateral, subregional or regional arrangements shall be worked out for the purposes of ensuring the enjoyment of the rights and the carrying out of the obligations referred to in paragraphs 1 and 2 of this article in full respect of the sovereignty of the States concerned.

Article VII

States in a region may establish regional or subregional arrangements for the purposes of developing and managing the living resources, promoting scientific research, preventing and controlling pollution, and for the purpose of peaceful settlement of disputes.

Article VIII

(1) The delimitation of the Exclusive Economic Zone between adjacent or opposite States shall be done by agreements between them on the basis of principles of equity, the median line not being the only method of delimitation.

(2) For this purpose, special account shall be taken of geological and geomorphological factors as well as other special circumstances which prevail.

Article IX

Each State shall ensure that any exploration or exploitation activities within its Exclusive Economic Zone is carried out exclusively for peace-

ful purposes and in such a manner as not to interfere with the legitimate interest of other States in the region or those of the international community.

Article X

No State shall be entitled to construct, maintain, deploy or operate, in the Exclusive Economic Zone of another State, any military installation or device or any other installation or device whatever purposes without the consent of the coastal State.

Article XI

In respect of a territory whose people have not achieved full independence or some other self-governing status recognized by the United Nations, the rights to the resources of its Exclusive Economic Zone belong to the people of that territory. These rights shall be exercised by such people for their benefits and in accordance with their needs and requirements. Such rights may not be assumed, exercised or benefited from or in any way be infringed upon by a foreign Power administering or occupying or purporting to administer or to occupy such territory.