Die Umsetzung des Seerechtsübereinkommens in nationales Recht

RÜDIGER WOLFRUM

Auch wenn das Seerechtsübereinkommen (SRÜ) bislang nicht in Kraft getreten ist und auch zur Zeit noch keineswegs abgesehen werden kann, ob es je die von ihm beanspruchte universelle Geltung erlangen wird, hat es doch schon bevor sein eigentlicher Text oder auch nur Entwürfe auf der III.Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen vorlagen[1] auf das nationale Seerecht der einzelnen Staaten eingewirkt. Dieser Prozeß hat sich nach Verabschiedung des Übereinkommens im Jahre 1982 weiter verstärkt. Dies wirft naturgemäß die Frage auf, ob es sich bei dem Seerecht um einen der Fälle handelt, wo die Kodifizierung von Völkerrecht und die Bildung von Gewohnheitsrecht Hand in Hand gehen.[2] Es ist allerdings zu berücksichtigen, daß die nationale Seerechtsentwicklung nicht ganz in Übereinstimmung mit dem SRÜ verläuft. Vielmehr besteht durchaus Grund zur Befürchtung, daß nur einige Elemente des Übereinkommens aufgegriffen werden, dieses aber nicht in seiner Gesamtheit rezipiert wird.

Seit dem begrenzten Erfolg der I. und dem Scheitern der II.Seerechtskonferenz 1958 beziehungsweise 1960 sah sich die Staatengemeinschaft mit einer Reihe von nationalen Ansprüchen auf die ›küstennahen‹ Seegebiete konfrontiert. Diese Ansprüche verfolgten unterschiedliche Ziele und Ansätze. Teilweise wurden nationale Küstengewässer ausgedehnt, teilweise wurden von den betreffenden Küstenstaaten nur ausschließliche Nutzungsrechte für bestimmte Meereszonen beansprucht. Allen diesen einzelstaatlichen Akten ist allerdings gemeinsam, daß die küstenstaatlichen Rechte seewärts ausgedehnt werden und der noch verbleibende Teil der Hohen See, der allen Staaten zur gemeinsamen Nutzung offensteht, entsprechend reduziert wird. Diese Entwicklung erreichte einen Höhepunkt zwischen 1976 und 1979; in diesen vier Jahren wurden 60 Ansprüche in bezug auf das Küstenmeer und 59 in bezug auf Ausschließliche Wirtschaftszonen geltend gemacht. Dieses Phänomen ist zumindest teilweise die Konsequenz der Verhandlungen auf der III.UN-Seerechtskonferenz, denn im Mai 1975 lagen die ersten Verhandlungstexte vor. Sie deuteten auf die Ausdehnung des Küstenmeeres auf 12 Seemeilen und auf die Akzeptanz einer Ausschließlichen Wirtschaftszone hin. Diese Tendenz wird nunmehr vom SRÜ festgeschrieben. Die nach Abschluß der Verhandlungen (1982) entstandenen nationalen Gesetze zum Seerecht nehmen teilweise unmittelbar oder mittelbar auf den Übereinkommenstext Bezug.[3]

Diese Parallelität von Völkerrechtskodifikation und staatlicher Praxis ist weder für das Völkerrecht allgemein noch das Seerecht speziell neu. So entwickelte sich beispielsweise das System der Geraden Basislinien, das im Falle von mit starken Einkerbungen verlaufenden Küstenlinien zur Anwendung gelangt, zunächst in der Praxis,[4] bevor es in das Genfer Übereinkommen über das Küstenmeer und die Anschlußzone 1958[5] (Küstenmeerkonvention) und das SRÜ übernommen wurde. Das System der Geraden Basislinien wird inzwischen von der Mehrzahl der Küstenstaaten angewandt. Auch die Bundesrepublik Deutschland hat Gerade Basislinien für Nord- und Ostsee ausgewiesen. Angesichts dieser Staatenpraxis ist davon auszugehen, daß das System der Geraden Basislinien inzwischen völkergewohnheitsrechtlich anerkannt ist. Fraglich ist allerdings, ob auch alle die Einschränkungen, die Art. 4 der Küstenmeerkonvention beziehungsweise Art. 7 SRÜ vorsehen, im entsprechenden nationalen Recht Aufnahme gefunden haben. Völkerrechtliche Voraussetzung für Gerade Basislinien ist, daß sie nicht von dem generellen Küstenverlauf abweichen und die entsprechenden Wasserflächen zwischen der Basislinie und der Küste selbst mit dem Landgebiet so eng verbunden sind, daß sie dem Rechtssystem über die inneren Gewässer unterworfen werden können; eine Sonderregelung gilt für Buchten und Flußmündungen. Dem wird in der nationalen Praxis nicht stets entsprochen, wie unter anderem die Beispiele von Bangladesch, China, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti und Sri Lanka belegen.[6]

Im folgenden sollen einige Punkte herausgegriffen werden, die das Zusammenwirken (oder das fehlende Zusammenwirken) von Seerechtsübereinkommen und nationalem Seerecht besonders deutlich werden lassen.

GEWÄSSER UM ARCHIPELE

Bislang haben neun Staaten Gewässer, die sich von den Basislinien um die äußersten Punkte von Inselstaaten an ausdehnen (archipelagic waters), für sich in Anspruch genommen, nämlich Fidschi, Kiribati, die Komoren, die Salomonen, St. Vincent und die Grenadinen, Tuvalu,[7] die Philippinen und Indonesien. Die Ansprüche der ersten sieben genannten Staaten wurden während oder am Ende der III.Seerechtskonferenz erhoben, wohingegen diejenigen der zwei letztgenannten bereits von 1973 beziehungsweise 1969 stammen. Diese beiden Staaten, nämlich die Philippinen und Indonesien, haben ihre nationalen Seerechtsvorschriften nicht dem SRÜ angepaßt, obwohl dazu bei der Ausweisung Ausschließlicher Wirtschaftszonen 1979 und 1983 eine Möglichkeit bestanden hätte.

Das von dem Seerechtsübereinkommen entwickelte Regime der archipelagischen Gewässer ist neu, obwohl es auf ältere Wurzeln zurückgreifen kann. Die Ansprüche, die von den sieben Staaten geltend gemacht werden, reflektieren die neue, durch das SRÜ geschaffene Situation. Keiner der Staaten, die dieses Regime anwenden, übernimmt aber alle Regelungen des Übereinkommens. Sie begnügen sich damit, im Einklang mit Art. 49 Abs. 1 und 2 SRÜ darauf hinzuweisen, daß sich die Souveränität der Archipelstaaten auf die archipelagischen Gewässer, den Luftraum darüber sowie den Meeresboden und den Meeresuntergrund darunter beziehen. Nur die Komoren und Tuvalu sprechen auch die nationalen Ressourcen an und folgen insofern dem Wortlaut von Art. 49 SRÜ genauer. Enger an das Übereinkommen angelehnt ist die Gesetzgebung von Fidschi, Kiribati, den Salomonen und Tuvalu, da hier festgestellt wird, daß die Ausübung der Souveränitätsrechte in den archipelagischen Gewässern im Einklang mit dem Völkerrecht zu erfolgen habe. Insoweit verweisen sie auf Teil IV des SRÜ beziehungsweise entsprechendes Völkergewohnheitsrecht. Besondere Bedeutung kommt in diesem Kontext der Frage der Passage durch die Archipelgewässer zu. Die großen Schiffahrtsnationen, vor allem aber die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion, waren nur bereit, der mit den Archipelgewässern verbundenen Nationalisierung der Hohen See zuzustimmen, wenn dies nicht zu einer Einschränkung der Schiffahrtsfreiheit führte. Dagegen wandten sich die Archipelstaaten, die in der Gewährung der freien Schiffahrt eine Einschränkung ihrer Souveränität sahen. In Übereinstimmung mit Art. 52 SRÜ garantieren die neuen Gesetze zu den archipelagischen Gewässern das Recht der friedlichen Durchfahrt; die Gesetzgebung von Fidschi, Kiribati, den Salomonen und Tuvalu gewährt sogar das Recht der friedlichen Passage für Flugzeuge und geht damit über Art. 52 SRÜ hinaus. Sechs der genannten Staaten (die Ausnahme sind die Komoren) haben ihre archipelagischen Gewässer für Seewege geöffnet (sea lane passage) und wenden dabei mehr oder weniger umfassend Art. 53 Abs. 3 SRÜ an.

Die archipelagischen Gewässer, wie sie von Fidschi und anderen Staaten ausgewiesen werden, demonstrieren, daß dieses Regime in der von der III.Seerechtskonferenz erarbeiteten Form in der Praxis von den Archipelstaaten rezipiert worden ist. Dabei ist von besonderer Bedeutung, daß nicht nur die Rechte dieses Regimes, sondern auch die damit verbundenen Pflichten, insbesondere die Passagerechte durch die archipelagischen Gewässer, akzeptiert wurden.

KÜSTENMEER

Vor Abschluß der III.Seerechtskonferenz war die Frage nach einer seewärtigen Ausdehnung des Küstenmeeres besonders umstritten. Es ist als einer der großen Fortschritte des SRÜ anzusehen, daß nunmehr erstmalig vertraglich die Außengrenzen des Küstenmeeres auf 12 Seemeilen fixiert worden sind. Dem kommt insofern ganz besondere Bedeutung zu, als vor Abschluß der Arbeiten der Konferenz (und noch während sie tagte) eine Reihe von Staaten ein Küstenmeer von 200 Seemeilen beansprucht hatten. Es ist ein Gradmesser für die Akzeptanz des neuen Seerechts, ob von diesen Staaten oder zumindest von einem Teil von ihnen die erhobenen Ansprüche zurückgenommen wurden. Die Reaktionen sind durchaus unterschiedlich. Beispielsweise haben Brasilien und Uruguay bei Ratifikation beziehungsweise Zeichnung des SRÜ erklärt, daß ihr gegenwärtiges nationales Regime in bezug auf das Küstenmeer mit den Vorschriften des Übereinkommens in Einklang stehe. Zumindest die Haltung von Uruguay läßt sich rechtfertigen, da die entsprechenden Gesetze die Freiheit der Schiffahrt und des Überflugs garantieren. Derartige Erklärungen müssen im Lichte von Art. 310 SRÜ gesehen werden. Er war dazu gedacht, denjenigen Staaten, deren nationales Seerecht derzeit nicht voll mit dem Übereinkommen übereinstimmt, eine flexible Anpassungsmöglichkeit zu eröffnen. In der Praxis gebrauchen einige Staaten diese Vorschrift aber offenbar für einen Vorbehalt, wodurch die Harmonisierung von nationalem Seerecht mit dem Seerechtsübereinkommen weiter erschwert wird. Ecuador und Peru hingegen wählten einen anderen Weg. Sie haben das SRÜ nicht gezeichnet, da ihre Ansprüche auf ein 200 Seemeilen weit ausgedehntes Küstenmeer in ihrer Verfassung festgeschrieben ist. Zumindest Ecuador wird seine Position auch in Zukunft nicht ändern. Denn in einem Vertrag mit Costa Rica wird der Anspruch auf ein 200 Seemeilen breites Küstenmeer bekräftigt.
Insgesamt hatte das SRÜ auf 22 Staaten,[8] die ein Küstenmeer zwischen 200 und 15 Seemeilen beanspruchen, keinen modifizierenden Effekt, obwohl die meisten von ihnen zu den Zeichnerstaaten gehören und einige das Übereinkommen bereits ratifiziert haben. Dennoch ist der Befund nicht ganz negativ. Guinea, Guinea-Bissau, Kap Verde, Madagaskar und Senegal (bis auf Madagaskar haben alle das SRÜ ratifiziert) haben ihre vorher weiter seewärts ausgedehnten Küstenmeere auf 12 Seemeilen zurückgenommen. Dies geschah im Falle von Kap Verde und Madagaskar unter ausdrücklicher Bezugnahme auf das SRÜ.
Insgesamt kann man feststellen, daß die Staatenpraxis eine klare und deutliche Tendenz aufweist, nur noch ein Küstenmeer von 12 Seemeilen Breite zuzulassen. Allerdings gibt es eine Gruppe, die diesem Ansatz widerspricht. Deswegen ist es wahrscheinlich noch verfrüht, hier schon von der Entwicklung von Völkergewohnheitsrecht zu sprechen.
Ein anderer wesentlicher Streitpunkt im Rahmen der Diskussion über das Küstenmeer war auf der III.Seerechtskonferenz die Frage nach der Definition der friedlichen Durchfahrt. Insoweit sind die Regelungen der Küstenmeerkonvention und des SRÜ durchaus unterschiedlich. Während nach Art. 14 der Küstenmeerkonvention lediglich die »friedliche« (innocent) Durchfahrt gewährleistet wird, ist dieser Begriff in Art. 19 SRÜ näher qualifiziert. Diese Qualifikation wurde als einer der wesentlichen Fortschritte des Übereinkommens gekennzeichnet, schränkt er doch eine Interpretation dieses Begriffes durch den jeweiligen Küstenstaat deutlich ein. Diesem Komplex kommt eine eminent praktische Bedeutung zu. Die meisten Schiffahrtsrouten verlaufen im küstennahen Bereich, und die völkerrechtliche Regelung der friedlichen Durchfahrt bestimmt die Eingriffsrechte der Küstenstaaten in bezug auf die Schiffahrt. Das SRÜ hat sich hier für die Freiheit der Schiffahrt und gegen nationale küstenstaatliche Eingriffsrechte entschieden.
Eine Analyse der Praxis fällt allerdings unter diesem Gesichtspunkt nicht ganz überzeugend aus. Nur wenige Staaten (zum Beispiel Äquatorialguinea, Antigua und Barbuda, Frankreich, St. Lucia, Trinidad und Tobago)[9] verwenden den Katalog von Art. 19 SRÜ, wohingegen andere Staaten (so Bulgarien[10] und Mexiko – letzteres hat das SRÜ ratifiziert) an einem mehr oder minder qualifizierten Begriff der friedlichen Durchfahrt festhalten; in anderen Fällen wird die Frage der Schiffahrt überhaupt nicht angesprochen. Eine kleine Gruppe von Staaten (Ägypten, Dschibuti und Jemen (Arabische Republik)) hat sogar Einschränkungen in ihr nationales Seerecht aufgenommen, die keine Grundlage im SRÜ haben. Sie beziehen sich ausschließlich auf Schiffe mit Nuklearantrieb. Diesen Einschränkungen ist teilweise widersprochen worden. Dennoch wird man eher davon ausgehen können, daß die Formulierung von Art. 19 SRÜ bereits jetzt fest in der Staatenpraxis verankert ist. Bestätigt wird dies durch eine Gemeinsame Erklärung der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion auf Außenministerebene von 1989. Danach entspricht die Definition des Begriffes ›innocent passage‹ Völkergewohnheitsrecht.[11]
Mit der Erweiterung der Küstenmeere verknüpft war die Entwicklung der Transitpassage für Meerengen (Art. 37ff. SRÜ). Eine Evaluierung der Staatenpraxis ist nicht ganz einfach, denn einzelne Staaten haben in den Meerengen Hochseekorridore belassen, so daß die Transitregeln technisch nicht anwendbar sind. Andere Staaten (Iran) haben zwar das Transitregime anerkannt, machen es aber von einem Beitritt zum SRÜ abhängig. Indonesien wiederum ist offenbar nicht bereit, das Transitregime zu akzeptieren. Die Gesamttendenz deutet allerdings mehr in Richtung einer Akzeptanz.
In diesem Zusammenhang ist schließlich auch das Problem der Passage von Kriegsschiffen durch das Küstenmeer fremder Staaten anzusprechen. Auch zu diesem Punkt hat es intensive Diskussionen auf der III.Seerechtskonferenz gegeben. Nach den Regelungen des Übereinkommens gilt das Recht der ›friedlichen‹ Durchfahrt auch für Kriegsschiffe. Dem entspricht die seerechtliche Praxis nicht in vollem Umfang; Antigua und Barbuda, Bangladesch, Jemen (Arabische Republik), die Malediven, Myanmar (das frühere Birma) und Pakistan sowie St. Vincent und die Grenadinen zum Beispiel setzen eine vorherige Genehmigung für die Durchfahrt von fremden Kriegsschiffen durch ihr Küstenmeer voraus. Andere Staaten wie Guyana, Indien, Mauritius und die Seschellen verlangen eine vorherige Ankündigung. Dagegen wird das Recht der ›friedlichen‹ Passage für Kriegsschiffe von Ägypten, Bulgarien, Dominica, Finnland, Schweden und anderen anerkannt. Explizit nimmt hierzu die bereits angesprochene amerikanisch-sowjetische Erklärung Stellung. Sie stellt fest, daß von Kriegsschiffen nicht verlangt werden kann, für die Durchfahrt von fremden Küstenmeeren vorher eine Genehmigung einzuholen oder diese Durchfahrt anzumelden.
Mit Blick auf die Praxis ist festzustellen, daß in bezug auf diesen Punkt das SRÜ bislang nicht konsensbildend gewirkt hat und die Kontroverse auf der III.Seerechtskonferenz durch die Verabschiedung des Übereinkommens noch nicht beigelegt worden ist.

AUSSCHLIESSLICHE WIRTSCHAFTSZONE

Nach Art. 55 SRÜ handelt es sich bei der Ausschließlichen Wirtschaftszone um eine Zone sui generis, die weder Teil des küstenstaatlichen Küstenmeeres ist noch der Hohen See zugerechnet werden darf. In dieser Zone übt der Küstenstaat gemäß Art. 56 SRÜ souveräne Rechte über die Nutzung der natürlichen Ressourcen aus. Weiterhin hat er die in Übereinstimmung

Meeresforschung findet auch unweit der deutschen Küsten statt: Forschungsplattform ›Nordsee‹ in der Deutschen Bucht.

auszuübende Jurisdiktion in bezug auf den Bau und die Nutzung künstlicher Inseln, Installationen und Strukturen, die Meeresforschung und den Umweltschutz. Die Ausübung der genannten küstenstaatlichen Rechte unterliegt allerdings gewissen Einschränkungen. So haben alle Staaten das Recht, in den Ausschließlichen Wirtschaftszonen unterseeische Kabel und Pipelines zu legen, sowie die Freiheit der Schiffahrt und des Überflugs. Außerdem haben Binnenstaaten und geographisch benachteiligte Staaten bestimmte eng umgrenzte Ansprüche auf Vorzugsbehandlung hinsichtlich des Fischfangs.[12]

Eine Analyse der nationalen Gesetze derjenigen Staaten, die das SRÜ gezeichnet oder ratifiziert und ihr nationales Seerecht entsprechend modifiziert haben, zeigt, daß eine Reihe von Staaten den Wortlaut von Art. 56 des Übereinkommens übernommen hat. Dagegen finden die Vorschriften des SRÜ, die anderen Staaten Vorzugsrechte hinsichtlich des Fischfangs gewähren (Art. 62), keinen entsprechenden Niederschlag. Zwar geht keines der vorliegenden Gesetze so weit, Nutzungsmöglichkeiten fremder Fischer in der Ausschließlichen Wirtschaftszone völlig auszuschließen, aber es gibt nur sehr wenige nationale Gesetze, die den Gedanken von Art. 62 SRÜ aufnehmen. Die meisten Gesetze verweisen lediglich darauf, daß fremde Fischer eine Lizenz benötigen. Selbst diejenigen Staaten, die wenigstens ein Zugangsrecht fremder Fischer dem Grundsatz nach anerkennen, schränken dieses über das von dem Übereinkommen erlaubte Maß hinaus ein. Die einzige Ausnahme bildet bislang das bereits am 16.August 1977 erlassene Wirtschaftszonengesetz Togos.

Ebensowenig konform mit dem SRÜ gehen die nationalen Regeln über künstliche Inseln, Strukturen und Installationen. Die ursprünglich als Kontrollgarantie für die Nutzung des Meeresbodens gedachte Vorschrift von Art. 60 SRÜ hat inzwischen eine eigene wirtschaftliche Bedeutung erhalten. Die Küstenstaaten nutzen diese Vorschrift nunmehr, um den Markt für Meerestechnik zu kontrollieren.[13]

Die meisten Staaten, die eine Ausschließliche Wirtschaftszone in Anspruch nehmen, haben Vorschriften über die Genehmigung und Kontrolle von Meeresforschung erlassen. Das entsprechende Regime, das von dem SRÜ entwickelt worden ist, sieht vor, daß der Küstenstaat das Recht hat, Meeresforschung zu regulieren, zu genehmigen und auszuüben. Kein anderer Staat kann in der Wirtschaftszone ohne Genehmigung des Küstenstaates Meeresforschung betreiben. Allerdings enthält das Meeresforschungsregime des Übereinkommens eine Unterscheidung zwischen Grundlagenforschung und angewandter Forschung. Für erstere soll der Küstenstaat unter normalen Umständen seine Genehmigung erteilen. Er soll Regeln und Verfahren entwickeln, damit eine derartige Bewilligung nicht unnötig verzögert wird. Was die angewandte Forschung betrifft, so steht es im Ermessen des Küstenstaates, diese Genehmigung zu verweigern.[14] Diese in mühsamen Verhandlungen ausgearbeitete Kompromißformel wird in der Staatenpraxis nicht reflektiert. In den meisten nationalen Gesetzen – eine Ausnahme bilden insoweit die USA – wird lediglich betont, daß der Küstenstaat ausschließliche Jurisdiktion in bezug auf die Genehmigung, Regulierung und Kontrolle der wissenschaftlichen Forschung ausübt. Lediglich Ägypten und Mexiko verweisen insoweit auf Völkerrecht und entsprechen bis zu einem gewissen Grade den Vorgaben des SRÜ. Nach der bisherigen Staatenpraxis ist es sehr unsicher, ob diese Unterscheidung zwischen angewandter und Grundlagenforschung, wie sie das Übereinkommen vorsieht, in der Praxis Bestand haben wird. Unklarheiten bestehen auch in bezug auf die Informations- und Kooperationspflichten, denen der Forschungsstaat unterliegt.

Die von dem SRÜ deutlich abweichende Staatenpraxis hatte das Seerechtsbüro der Vereinten Nationen veranlaßt, für den 5. bis 8.September 1989 ein Expertentreffen einzuberufen, auf dem diese Praxis diskutiert worden ist. Es ist geplant, die Ergebnisse zu veröffentlichen und so in Zukunft modifizierend auf die Staatenpraxis einzuwirken.

Die Gesetzgebung einer Reihe von Staaten erfaßt auch die Staatenkompetenzen in bezug auf den Umweltschutz, der seine Grundlage in Art. 56 Abs. 1 SRÜ findet. Auch hier gilt wieder, daß eine Reihe von Staaten weitergehende Rechte für sich in Anspruch nimmt als sie das Übereinkommen gewährt. Vor allem wird nicht auf die Entwicklung von Umweltschutzregeln durch internationale Organisationen oder Konferenzen verwiesen, womit eine der wesentlichen Innovationen des SRÜ im Hinblick auf die Entwicklung eines internationalen Umweltrechts verloren geht.

In den Beratungen der III.Seerechtskonferenz kam der Sicherung der Schiffahrtsfreiheit und des freien Überflugs im Bereich der Ausschließlichen Wirtschaftszone eine besondere Bedeutung zu. Trotz des Widerstands einiger Langküstenstaaten setzte sich die Sicht durch, daß diese Freiheiten garantiert werden sollten. Nur wenige Staaten, die im Anschluß an das SRÜ eine Ausschließliche Wirtschaftszone für sich in Anspruch nehmen, erkennen das Recht der Freiheit der Schiffahrt und des Überflugs für diese Zone ausdrücklich an. Man muß sich fragen, ob diese Abweichung vom Text des Übereinkommens davon ausgeht, daß diese Rechte selbstverständlich gewährt sind. Dies ist für eine Reihe von Gesetzen zweifelsohne der Fall. Sie beziehen sich lediglich auf die wirtschaftlichen Nutzungen durch den Küstenstaat und sehen daher keinerlei Veranlassung, die Frage der Schiffahrtsfreiheit aufzugreifen. Anderes gilt für diejenigen Staaten, deren nationale Gesetzgebung Vorschriften zu Regelungen der Schiffahrt enthält, beispielsweise Guyana, Malaysia und Nigeria. Bei diesen Staaten ist der fehlende Hinweis auf die Freiheit der Schiffahrt bedenklich. Andere Staaten garantieren das Recht der freien Schiffahrt sogar nur in dem Umfang, wie er für das Küstenmeer gilt. Dazu gehört beispielsweise das Wirtschaftszonengesetz der Malediven.

Dennoch bleibt festzuhalten, daß die Mehrheit der Küstenstaaten die Freiheit der Schiffahrt in der Ausschließlichen Wirtschaftszone zumindest in den Grundzügen anerkennt. Insoweit ist es Art. 58 SRÜ besser gelungen, einheitsstiftend zu wirken, als dies für die Meeresforschung der Fall ist.

FESTLANDSOCKEL

Von 1958 bis 1986 wurden mehr als 100 Ansprüche auf den Festlandsockel erhoben, 53 davon bereits vor Beginn der III.Seerechtskonferenz. Es besteht kein Zweifel daran, daß das Festlandsockelregime bereits lange vor Konferenzbeginn gewohnheitsrechtlich anerkannt war.[15] Problematisch war lediglich die Bestimmung der Außengrenze und die Abgrenzung zu benachbarten Festlandsockelbereichen. Vor allem in Hinblick auf den erstgenannten Problemkreis betritt das Übereinkommen mit Art. 76 Neuland. Dabei ist festzustellen, daß eine verhältnismäßig große Anzahl von Staaten sich bei der Bestimmung der Festlandsockelaußengrenzen im Rahmen von Art. 76 hält. Dies gilt nicht für die Festlandsockeldeklarationen von Chile und Ecuador (welches allerdings nicht zu den Zeichnerstaaten des SRÜ zählt).

Nicht völlig unproblematisch ist möglicherweise in dieser Hinsicht auch die bulgarische Gesetzgebung, wonach die Außengrenze des bulgarischen Festlandsockels durch die Grenzen der Nachbarn und der gegenüberliegenden Staaten bestimmt wird. Offenbar geht Bulgarien von einer vollständigen Aufteilung des Festlandsockels im Schwarzen Meer aus. Ein Problem wirft in der Praxis der Festlandsockel von Inseln auf. Das Meeresgesetz von Mexiko vom 8.Januar 1988 beispielsweise ist in dieser Hinsicht korrekt, da es unbewohnbaren Inseln in Übereinstimmung mit Art. 121 SRÜ einen Festlandsockel abspricht.

Insgesamt ist festzuhalten, daß die Praxis bezüglich der Außengrenzen des Festlandsockels weniger uneinheitlich zu sein scheint, als möglicherweise zu erwarten gewesen wäre. Einzelprobleme mögen sich allerdings noch daraus ergeben, daß viele Staaten bislang nur auf die Außengrenze des ›continental margin‹ verweisen, ohne diesen näher zu bestimmen. Es wäre allerdings verfrüht, davon auszugehen, daß Art. 76 SRÜ bereits in der Praxis akzeptiert ist. Dazu bedürfte es einer detaillierten Überprüfung staatlicher Maßnahmen und einer breiteren Staatenpraxis.

RESÜMEE

Die Frage, inwieweit sich das Seerechtsübereinkommen in der Praxis bereits durchgesetzt hat, kann nicht allgemein beantwortet werden. Allenfalls läßt sich sagen, daß die Regime der Ausschließlichen Wirtschaftszone und der Archipelgewässer in ihren Grundzügen anerkannt sind. Anerkannt scheinen auch die Außengrenzen des Küstenmeeres und der Ausschließlichen Wirtschaftszone zu sein. Dagegen melden sich deutliche Widerstände gegen alle Regelungen, die dritten Staaten Rechte in Ausschließlichen Wirtschaftszonen, Küstenmeeren und Archipelgewässern einräumen. Aber auch insoweit gilt es zu differenzieren. Während die Schiffahrtsfreiheit weitgehend berücksichtigt wird, gibt es Widerstände gegen die Fischerei von Binnenstaaten, die Grundlagenforschung und die Passage von Kriegsschiffen.

Die von dem Übereinkommen formulierten Kompromisse haben sich bislang nicht durchgesetzt. Damit stellt sich naturgemäß die etwas spekulative Frage, ob die Rezeption des Seerechtsübereinkommens verbessert werden könnte, wenn es bald in Kraft träte. Eine gesicherte Aussage hierüber erscheint ausgeschlossen. Zwar hat eine Reihe von Staaten die Ratifikation dazu benutzt, ihr nationales Seerecht an das Übereinkommen anzupassen, dies ist aber nicht allgemein der Fall. Art. 310 des Übereinkommens ist von einigen Staaten dazu benutzt worden, sich von unliebsamen Anpassungspflichten zu befreien. Angesichts der sich im Augenblick vollziehenden Seerechtsentwicklung ist es zu begrüßen, daß das Seerechtsbüro der Vereinten Nationen versucht, die nationale Praxis zu steuern und in die Bahnen des Seerechtsübereinkommens zu lenken.

---

1 Vgl. zur Entstehung des SRÜ Tommy T.B. Koh/Shanmugam Jayakumar, Negotiating Process of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, in: Myron Nordquist (ed.), United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982. A Commentary, Dordrecht 1985, S.29ff.

2 Vgl. dazu Rudolf Bernhardt, Custom and Treaty in the Law of the Sea, in: RdC 205(1987–V), S.251ff.; Rüdiger Wolfrum, The Emerging Customary Law of Marine Zones: State Practice and the Convention on the Law of the Sea, in: Netherlands Yearbook of International Law 1987, S.121ff.; Lawrence Juda, The Exclusive Economic Zone: Compatibility of National Claims and the UN Convention on the Law of the Sea, in: Ocean Development and International Law, Jg.16(1986), S.1ff.; Francisco Orrego Vicuna, La zone économique exclusive: Régime et nature juridique dans le droit international, in: RdC 199(1986 IV), S.13ff.(110ff.).

3 Das SRÜ wurde von 42 Staaten ratifiziert (Stand: 1.Januar 1990); die Zahl der Unterzeichner beträgt 159.

4 UNTS, Bd.516, S.205.

5 Vgl. dazu ICJ Reports 1951, S.116 (Urteil v. 18.12.1951).

6 Nachweise bei Giampiero Francalanci/Daniella Romanò/Tullio Scovazzi, Atlas of the Straight Baselines, Milano 1986.

7 Nachweise bei R.W. Smith (ed.), Exclusive Economic Zone Claims: An Analysis and Primary Documents, Dordrecht 1986; The Law of the Sea. Current Developments in State Practice, New York 1987; The Law of the Sea. National Legislation on the Exclusive Economic Zone and the Exclusive Fishery Zone, New York 1986.

8 Nachweise bei Wolfrum (Anm.2), S.128, und Bernhardt (Anm.2), S.290.

9 Nachweise bei Wolfrum (Anm.2), S.131.

10 Gesetz v. 8.7.1987, Law of the Sea Bulletin No. 13 (1989), S.8ff.

11 Wörtlich heißt es: »Die Regierungen lassen sich von den Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen von 1982 leiten, die hinsichtlich der traditionellen Nutzungsweise der Weltmeere Völkerrecht und Staatenpraxis allgemein festschreiben und die Interessen aller Staaten gleichermaßen berücksichtigen.« Zu Art. 19 heißt es konkret: »Artikel 19 des Übereinkommens legt in Ziffer 2 eine erschöpfende Liste von Aktivitäten vor, anhand derer eine Durchfahrt als ›friedlich‹ angekündigt werden kann.«

12 Vgl. dazu im einzelnen Gerhard Hafner, Die seerechtliche Verteilung von Nutzungsrechten, Wien 1987, S.303ff.

13 Vgl. dazu Federico Foders, Rüdiger Wolfrum et al., Meereswirtschaft in Europa, Tübingen 1989, S.4ff.

14 Vgl. Art. 246 SRÜ; dazu A.H.H. Soons, Marine Scientific Research and the Law of the Sea, Deventer 1982.

15 Vgl. dazu ICJ Reports 1969, S.22.

Das Rad der Geschichte wird nicht zurückgedreht

Rede des Bundesaußenministers vor der 44.UN-Generalversammlung (27.September 1989)

HANS-DIETRICH GENSCHER

Herr Präsident! Ich beglückwünsche Sie zur Ihrer Wahl zum Präsidenten der Generalversammlung. Ihre Erfahrungen und Ihr Ansehen als ehemaliger Außenminister von Nigeria, als Ständiger Vertreter dieses Landes bei den Vereinten Nationen und als Vorsitzender des UN-Ausschusses gegen Apartheid gewährleisten, daß Sie Ihr Amt ausgezeichnet ausüben werden. Zugleich möchte ich mit dem Ausdruck höchsten Respekts Ihrem argentinischen Vorgänger, Dante Caputo, für seine vorbildliche und erfolgreiche Amtsführung danken.

Außenminister Dumas hat für die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft unsere Auffassungen vorgetragen. Ich danke für seine klare Ausführungen.

Herr Präsident, meine Damen und Herren, am Ende dieses Jahrtausends bewegen wir uns auf eine neue Phase der Weltpolitik zu. Noch bestimmen die alten Strukturen weithin die politische Landschaft, aber neue Strukturen werden überall schon sichtbar. Wir stehen vor globalen Herausforderungen. Die natürlichen Lebensgrundlagen werden immer mehr gefährdet. Zum ersten Mal ging in den letzten zwei Jahren die Nahrungsproduktion in der Welt zurück. Pflanzen und Tiere sterben aus. Neue Seuchen breiten sich aus. Ein großer Teil der Menschheit lebt in bitterer Armut. Terrorismus und illegaler Drogenhandel verlangen gemeinsames Handeln der Staatengemeinschaft. Unterentwicklung und Schuldenlast nehmen einem großen Teil der