

# Die Zwischenstaatliche Kommission für Ozeanographie und die jüngste Entwicklung in Meeresforschung und -ausbeutung

## I

Meeresforschung und -ausbeutung sind in den letzten Jahren zunehmend Gegenstand nationaler und internationaler Diskussion geworden. Die Bedeutung des Meeres als Rohstoff- und Ernährungsquelle wurde schärfer gesehen, die Probleme der Erhaltung des marinen Lebens und die Notwendigkeit von Maßnahmen gegen die Verschmutzung des Meeres anerkannt. Nationale Ozeanographie-Programme wurden und werden entwickelt. In der Bundesrepublik Deutschland (BRD) ist die Meeresforschung durch das von der Bundesregierung verabschiedete Gesamtprogramm<sup>1)</sup> für die Meeresforschung als weiterer Großforschungsbereich anerkannt worden, dem aus wissenschaftlichen, technologischen und wirtschaftlichen Gründen Priorität beigemessen wird und für den in den nächsten Jahren erhebliche Mittel bereitgestellt werden sollen<sup>2)</sup>. Das Gesamtprogramm sieht fünf Schwerpunkte vor, für die das notwendige Potential und die finanziellen Mittel bevorzugt eingesetzt werden sollen. Dies sind Forschungs- und Entwicklungsarbeiten 1. zur Nutzung der Nahrungsquellen des Meeres, 2. zur Nutzung der mineralischen Rohstoffe des Meeres, des Meeresbodens und seines Untergrundes, 3. zur Verhütung und Bekämpfung der Meeresverschmut-

---

<sup>1)</sup> Bestandsaufnahme und Gesamtprogramm für die Meeresforschung in der Bundesrepublik Deutschland 1969—1973, hrsg. vom Bundesminister für wissenschaftliche Forschung. Das Programm ist ein Rahmenprogramm, dessen zeitliche Durchführung die beim (jetzt) Bundesminister für Bildung und Wissenschaft errichtete Deutsche Kommission für Ozeanographie im einzelnen beraten und verfolgen wird. Es ist in Aussicht genommen, das Programm nach zwei Jahren fortzuschreiben.

<sup>2)</sup> Die Aufwendungen des Bundes ergeben sich nach Maßgabe der mehrjährigen Finanzplanung; in diesem Rahmen hat der BMBW im Planungszeitraum Mittel von insgesamt 132 Mio DM für die Meeresforschung vorgesehen. Die gesamten Aufwendungen des Bundes sollen im Zeitraum 1969—1973 insgesamt 300 Mio DM übersteigen. Hinzu kommen erhöhte Leistungen der Länder und der Wirtschaft; vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 11. 6. 1969, Nr. 74, S. 637.

zung, 4. zur Nutzung der Kenntnis der Wechselwirkung zwischen Ozean und Atmosphäre und 5. zur Beherrschung der Naturvorgänge an der Küste und im Küstenvorfeld.

Die internationale Diskussion ist entsprechend den vielfältigen Elementen und Ansatzpunkten, unter denen der gesamte Komplex anzugehen und zu beherrschen ist, in eine Fülle von Teilaspekten aufgegliedert. Zahlreiche internationale Organisationen befassen sich — teils unter Überschneidung<sup>3)</sup> — mit diesen Fragen. Die Natur des Meeres und des Meeresbodens, die gegebenen rechtlichen Verhältnisse, der große Umfang der für Erforschung und Ausbeutung erforderlichen Mittel, die unterschiedliche Verteilung der wissenschaftlichen und technischen Fähigkeiten und Kapazitäten einerseits und die räumliche Zuordnung der Gebiete andererseits setzen entscheidende Gründe für eine internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet. Von nicht zu unterschätzenden Einzelfragen abgesehen, hat sich bisher als gemeinsamer Bestand der internationalen Diskussion jedoch kaum mehr entwickelt als das Bewußtsein, daß Erforschung und Ausbeutung der Schätze des Meeres und des Meeresbodens eine für die Wohlfahrt der gesamten Menschheit wesentliche Aufgabe darstellen<sup>4)</sup>. Hierauf aufbauend wird das Konzept des »gemeinsamen Erbes der Menschheit« postuliert, das als politische Forderung jetzt wohl überwiegend anerkannt wird<sup>5)</sup>. Im

---

<sup>3)</sup> Diesem Gesichtspunkt wird von der UN-Generalversammlung (künftig: UN-GV) große Aufmerksamkeit gewidmet. In Res. 2580 (XXIV) vom 15. 12. 1969 ("Co-ordination of marine activities") z. B. heißt es: "The General Assembly . . . *Aware* of the complexity of the co-ordination of existing international activities with regard to marine science and its applications, and that the field of marine science is only one aspect of the existing activities of the organizations of the United Nations system relating to the seas and oceans, . . . *Concerned* that present international machinery may not permit a prompt, effective and flexible response to existing and emerging needs of States Members of the United Nations, *Recognizing* that, in order to avoid the overlapping and duplication of programmes and gaps in competence, a full review of the existing activities of the organizations in the United Nations system relating to the seas and oceans may be urgently required . . .". Siehe auch den ECOSOC vom UN-Generalsekretär (UN-GS) vorgelegten Bericht "The sea, international co-operation in questions relating to oceans", ECOSOC E/4836 vom 12. 5. 1970 sowie Res. 2414 (XXIII) der UN-GV.

<sup>4)</sup> So heißt es in den Erwägungsgründen der Res. 2467 (XXIII) A der UN-GV vom 21. 12. 1968 u. a.: "The General Assembly, . . . *Recognizing* that it is in the interest of mankind as a whole to favour the exploration and use of the sea-bed and the ocean floor and the subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction, for peaceful purposes . . .". Vgl. ferner Nr. 5 im "Draft statement of agreed principles proposed for submission to the General Assembly" (set b) des von der XXII. UN-GV mit Res. 2340 vom 18. 12. 1967 eingesetzten *Ad hoc*-Ausschusses, 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, United Nations (New York 1968), S. 19.

<sup>5)</sup> In dem Bericht des in Anm. 4 erwähnten *Ad hoc*-Ausschusses wurde dieser Grundsatz in der "Draft declaration of general principles proposed for submission to the

übrigen aber gehen die politischen, wirtschaftlichen und militärischen Interessen der einzelnen Staaten noch so weit auseinander, daß es noch ungemein großer Anstrengungen und gemeinsamen guten Willens bedarf, um eine allen gerecht werdende Ordnung zu schaffen, die als Minimum gewährleisten müßte, daß an den Ergebnissen der Eroberung des Meeres und des Meeresbodens alle Staaten beteiligt und Interessengegensätze friedlich ausgetragen werden.

Die XXV. UN-Generalversammlung (UN-GV) 1970 befaßte sich intensiv mit diesen Fragen: Neben der Erörterung des von der Genfer Abrüstungskonferenz vorgelegten Entwurfs eines Vertrages über die Freihaltung des Meeresbodens von Massenvernichtungswaffen<sup>6)</sup> standen rechtliche und wirtschaftliche Probleme der Ausbeutung des außerhalb der Grenze nationaler Jurisdiktion liegenden Meeresbodens im Vordergrund. Die Arbeit des auf der XXIII. UN-GV<sup>7)</sup> eingesetzten Meeresboden-Ausschusses<sup>8)</sup>, dem 42 (jetzt: 86) Staaten angehören und der in zwei Unterausschüs-

---

General Assembly" (set a, im Gegensatz zum set b nicht einstimmig verabschiedet) zum Ausdruck gebracht: "The sea-bed and ocean floor, and the subsoil thereof, as referred to in the title of the item, are the common heritage of mankind and no State may claim or exercise sovereignty over any part of the area mentioned in resolution 2340 (XXII)"; a.a.O., S. 17. Zunächst überwiegend nur von Vertretern von Entwicklungsländern unterstützt, hat sich nun auch Präsident Nixon in seiner Erklärung vom 23. 5. 1970 dafür erklärt, daß "all nations adopt as soon as possible a treaty under which they would renounce all national claims over the natural resources of the sea-bed beyond the point where the high seas reach a depth of 200 meters and would agree to regard these resources as the common heritage of mankind". Und in der von den USA am 3. 8. 1970 dem UN-Meeresbodenausschuß vorgelegten "Draft United Nations Convention on the International Sea-bed Area" heißt es in Chapter I Art. 1, para. 1: "The International Sea-bed Area shall be the common heritage of all mankind".

<sup>6)</sup> «Projet de traité interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol». Der Entwurf beruht auf dem am 1. 9. 1970 in der Genfer Abrüstungskonferenz vorgelegten gemeinsamen revidierten Vorschlag der USA und der UdSSR. Siehe auch Krüger-Sprengel, Die Vereinten Nationen und die Nutzung des Meeresbodens für militärische Zwecke, Wehrkunde, H. 12 (1969), S. 622 ff.

<sup>7)</sup> Die von der XXIII. UN-GV 1968 verabschiedeten sechs Resolutionen zu Meeresfragen (2413, 2414 und 2467 A-D) brachten einen ersten Abschluß der Entwicklung und eröffneten den UN ein weites Betätigungsfeld. Vgl. Vereinte Nationen Jg. 17 (1969) H. 1, S. 23 und 29, wo die Res. 2467 A—D in deutscher Übersetzung wiedergegeben sind. Zu der früheren Entwicklung und rechtlichen Fragen siehe insbesondere auch K e h d e n, Die Vereinten Nationen und die Nutzung des Bodens und Untergrundes des Hohen Meeres außerhalb der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt, Verfassung und Recht in Übersee 1969, S. 131 ff.; sowie M e n z e l, Nationalisierung oder Internationalisierung der Ozeane, NJW 1969, S. 2071; und J e n i s c h, Modelle zur Tiefseeebenutzung, Außenpolitik 1969, S. 709 ff.; B e h r m a n, Kontinente unter dem Meer, UNESCO-Kurier, Nr. 6 (1969), S. 4 ff.

<sup>8)</sup> Res. 2467 (XXIII) A vom 21. 12. 1968. Die Aufgaben des "Committee on the Peaceful Uses of the Sea-bed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction"

sen<sup>9)</sup>, arbeitete, fand einen ersten Abschluß. Auf seiner Tagung im August 1970 in Genf war es dem Ausschuß noch nicht gelungen, entsprechend der von der XXIV. UN-GV<sup>10)</sup> verabschiedeten Resolution<sup>11)</sup> eine Grundsatz-erklärung über die Prinzipien internationaler Zusammenarbeit bei der Erforschung und Ausbeutung des Meeresbodens und seines Untergrundes vorzubereiten<sup>12)</sup>. Mit Res. 2749 vom 17. Dezember 1970 konnte die UN-GV jetzt eine solche Declaration of Principles verabschieden. Sie hat sich ferner

---

sind u. a.: "To study the elaboration of the legal principles and norms which would promote international co-operation in the exploration and use of the sea-bed and the ocean floor, and the subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction and to ensure the exploitation of their resources for the benefit of mankind, and the economic and other requirements which such a régime should satisfy in order to meet the interests of humanity as a whole; To study the ways and means of promoting the exploitation and use of the resources of this area, and of international co-operation to that end, taking into account the foreseeable development of technology and the economic implications of such exploitation and bearing in mind the fact that such exploitation should benefit mankind as a whole; ... To examine proposed measures of co-operation to be adopted by the international community in order to prevent the marine pollution which may result from the exploration and exploitation of the resources of this area; ... To study further ... the reservation exclusively for peaceful purposes of the sea-bed and the ocean floor without prejudice to the limits which may be agreed upon in this respect".

<sup>9)</sup> Legal Sub-Committee und Economic and Technical Sub-Committee.

<sup>10)</sup> Die XXIV. UN-GV 1969 verabschiedete zu diesem Fragenbereich 7 Resolutionen: 2560 "Marine Science", 2566 "Promoting effective measures for the prevention and control of marine pollution", 2580 "Co-ordination of marine activities", 2574 "Question of the reservation exclusively for peaceful purposes of the sea-bed and the ocean floor, and the subsoil thereof, underlying the high seas beyond the limits of present national jurisdiction, and the use of their resources in the interests of mankind", Res. A bis D (Seerichtskonferenz, Meeresbodenausschuß, Beauftragung des UN-GS, eine weitere Studie über Struktur, Funktion und Arbeitsweise einer Internationalen Meeresbodenbehörde auszuarbeiten; sog. Moratorium).

<sup>11)</sup> Res. 2574 (XXIV) B, worin die UN-GV den Ausschuß u. a. aufforderte, "... to consider further the questions entrusted to it under General Assembly resolution 2467 (XXIII) with a view to formulating recommendations on these questions ..., to expedite its work of preparing a comprehensive and balanced statement of these principles and to submit a draft declaration to the General Assembly at its twenty-fifth session ... (and) to formulate recommendations regarding the economic and technical conditions and the rules of the exploitation of the resources of this area in the context of the régime to be set up".

<sup>12)</sup> Einigkeit wurde u. a. darüber erzielt, daß eine internationale Meeresbodenzone bestehe, auf die die Regeln des Völkerrechts und der UN-Charta anwendbar seien und die ausschließlich der friedlichen Nutzung dienen dürfe, und daß Erforschung und Nutzung zum Wohle der gesamten Menschheit erfolgen müßten bei Unterstellung jedweder Tätigkeit in der Meeresbodenzone unter ein internationales Regime. Auch die Notwendigkeit von Maßnahmen gegen die Verschmutzung wurde anerkannt. Hinsichtlich der entscheidenden Fragen, wie Ausgestaltung des internationalen Regimes (Meeresbodenbehörde), Verteilung der Gewinne, Begrenzung der internationalen Zone, wurde dagegen keine Einigung erzielt. Der Sitzung lagen im übrigen neben dem in Anm. 5 erwähnten amerikanischen Konventionentwurf auch je ein britischer und französischer Vorschlag vor.

mit einem Bericht des UN-Generalsekretärs (UN-GS) über die Auffassungen der Mitgliedstaaten, eine neue (3.) Seerechtskonferenz einzuberufen befaßt<sup>13)</sup> und mit Res. 2750 vom 17. Dezember 1970 deren Einberufung für 1973 beschlossen. Damit ergibt sich ein Problem: Einerseits wird eine solche Konferenz wegen der vielen zu regelnden Fragen eine baldige Aufnahme der internationalen Zusammenarbeit im Meeresbodenbereich kaum erlauben, andererseits stellt die wohl nur anlässlich einer solchen Gesamtbetrachtung erzielbare Einigung über die nationale Festlandssockelzone eine entscheidende Vorfrage dar. Es mag in diesem Zusammenhang auch auf das von der XXIV. UN-GV 1969 auf Initiative Mexikos (gegen die Stimmen der großen Industrienationen) verabschiedete sog. Moratorium (Res. 2574 [XXIV] D) hingewiesen werden, worin erklärt wird

“that, pending the establishment of the . . . international régime

(a) States and persons, physical or juridical, are bound to refrain from all activities of exploitation of the resources of the area of the sea-bed and ocean floor, and the subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction;

(b) No claim to any part of that area or its resources shall be recognized”.

Neben den Problemen einer Regelung von einigen Aspekten militärischer Nutzung und der Frage der gemeinsamen internationalen Ausbeutung der Meeresbodenschätze, die wegen der vitalen Interessenlage naturgemäß komplexer sind<sup>14)</sup>, ist auf internationaler Ebene als dritter großer Bereich der der wissenschaftlichen Zusammenarbeit von erheblicher Bedeutung. Von der Öffentlichkeit weniger stark zur Kenntnis genommen, sind hier in jüngster Zeit Entscheidungen gefallen, die, wenngleich von den dominierenden politischen und wirtschaftlichen Interessen nicht unbeeinflusst geblieben, doch Grund zu Hoffnungen für eine gemeinsame internationale Anstrengung auf diesem Gebiet geben.

Im Mittelpunkt der internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit steht die Zwischenstaatliche Kommission für Ozeanographie der UNESCO

<sup>13)</sup> In der Res. 2574 (XXIV) A war der UN-GS aufgefordert worden, “to ascertain the views of Member States on the desirability of convening at an early date a conference on the law of the sea to review the régimes of the high seas, the continental shelf, the territorial sea and contiguous zone, fishing and conservation of the living resources of the high seas, particularly in order to arrive at a clear, precise and internationally accepted definition of the area of the sea-bed and ocean floor which lies beyond the limits of national jurisdiction, in the light of the international régime to be established for that area”.

<sup>14)</sup> Zur Interessenlage der BRD siehe etwa das Gesamtprogramm für die Meeresforschung, a.a.O. (oben Anm. 1), S. 13 ff., 35 ff. Einen Eindruck über den Stand der juristischen Diskussion in der BRD vermitteln die Berichte über die Kieler Tiefsee-Tagung (März 1969) von Graf Vitzthum, Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 94 (1969), S. 419 ff., und Rauschning, Die öffentliche Verwaltung 1969, S. 631 f.

(nach ihrer englischen Bezeichnung "Intergovernmental Oceanographic Commission" IOC abgekürzt). Auf ihrer 6. Session vom 2. bis 13. September 1969 hat diese Organisation einerseits ein langfristiges und erweitertes Programm für die Meeresforschung verabschiedet<sup>15)</sup>, das in Verfolg einer Resolution der UN-GV vom 21. Dezember 1968 (Nr. 2467 [XXIII] D Section 4 a)<sup>16)</sup> Ziele für eine langfristige internationale wissenschaftliche Zusammenarbeit setzt.

Zum anderen hat die IOC auf dieser Sitzung 1969 den Entwurf revidierter Statuten verabschiedet und ihn der Generalkonferenz der UNESCO zur Annahme empfohlen<sup>17)</sup>. Diese hat auf ihrer 16. Session (12. Oktober bis 14. November 1970) die neuen Statuten nach Änderung einiger Vorschriften gebilligt<sup>18)</sup>. Damit ist ein entscheidender Einschnitt in der Entwicklung der IOC erreicht: Die revidierten Statuten stärken ihre Stellung und geben ihr für ihre Aufgabe, als Instrument der internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit zu dienen, eine breitere, effektivere Grundlage. Sie sollen daher nachfolgend im einzelnen dargestellt werden.

---

<sup>15)</sup> Res. VI-1 "Adoption of the Comprehensive Outline of the Scope of the Long-Term and Expanded Programme of Oceanic Exploration and Research". Vgl. UNESCO-Dienst, Jg. 16, Nr. 20, S. 9. Die Resolutionen dieser Session sind veröffentlicht im Summary Report, SC/MD/19 vom 1. 6. 1970.

<sup>16)</sup> Mit dieser Resolution hatte die UN-GV die UNESCO aufgefordert, "that its Intergovernmental Oceanographic Commission: (a) Intensify its activities in the scientific field, within its terms of reference and in co-operation with other interested agencies, in particular with regard to co-ordinating the scientific aspects of a long-term and expanded programme of world-wide exploration of the oceans and their resources of which the International Decade of Ocean Exploration will be an important element, including international agency programmes, an expanded international exchange of data from national programmes, and international efforts to strengthen the research capabilities of all interested nations with particular regard to the needs of the developing countries; (b) Cooperate with the Secretary-General, in accordance with paragraph 4 of General Assembly resolution 2414 (XXIII) of 17 December 1968 on the resources of the sea in the preparation of the comprehensive outline of the scope of the long-term programme of oceanographic research of which the International Decade of Ocean Exploration will be an important element, making available its views as to the appropriate relationship between the several international programmes already considered, approved and adopted by IOC for implementation, the Decade, and the long-term programme".

<sup>17)</sup> Res. VI-3 "IOC Statutes and Rules of Procedure" (SC/MD/19, Annex III, S. 3). Mit der EntschlieÙung wurde zugleich eine *Ad hoc*-Arbeitsgruppe von Regierungssachverständigen eingesetzt, um eine neue Geschäftsordnung für die Kommission auszuarbeiten.

<sup>18)</sup> Zur Schlußabstimmung lagen dem Plenum Vorschläge der Programme-Kommission (16 C/105) und des Legal Committee (16 C/104 und 16 C/104 Corr.) sowie Änderungsanträge von Argentinien (16 C/DR/PLEN 20) und von Bolivien, Brasilien und anderen (16 C/DR/PLEN 21) vor. Zur Grundlage der Abstimmung wurde die Empfehlung der Programme-Kommission gemacht, die nur in zwei Vorschriften von der Vorlage der IOC abwich. Die verabschiedete Fassung (Records of the General Conference, 16th Sess., Bd. 1, S. 42 ff.) wird vom UNESCO-Sekretariat noch redaktionell verbessert werden, zumal der-

## II

1. Die IOC wurde im November 1960 durch Res. Nr. 2.31 der 11. Generalkonferenz der UNESCO im Rahmen dieser Organisation errichtet.

Auf der Grundlage eines Berichts des Sekretariats der UNESCO war auf der 10. Generalkonferenz (1958) mit EntschlieÙung 2.42 entschieden worden, 1960 eine zwischenstaatliche Konferenz einzuberufen

“to consider and adopt measures:

(a) for the joint operation by interested Member States of international research and training vessels for exploiting the oceans more systematically than hitherto, for stimulating efforts in this direction, and for training specialized research personnel;

(b) for the initiation of an immediate programme of international co-operative research and training in the marine sciences to be carried out with the help of equipment and facilities which Member States may make available for the purpose”.

Die Konferenz fand vom 11. bis 16. Juli 1960 in Kopenhagen statt. Sie empfahl die Errichtung der IOC und verabschiedete auf der Grundlage eines Vorschlages der UdSSR den Entwurf der Statuten der Kommission<sup>19)</sup>.

Entscheidend für die Errichtung der IOC war die Erkenntnis, daß der besondere Charakter einer wissenschaftlichen Forschung, wie sie unternommen werden muß, um eine bessere Kenntnis über das Meer und seine Schätze zu erlangen, eine Konzentrierung aller Anstrengungen auf diesem Gebiet und die Koordinierung der betreffenden Tätigkeiten der Staaten und der zuständigen internationalen Organisationen verlangte.

Obwohl in sachlichen und finanziellen Mitteln beschränkt, hat die Kommission mit der Durchführung von bedeutsamen gemeinsamen Projekten<sup>20)</sup> und mit der Arbeit mehrerer Ausschüsse<sup>21)</sup> in den vergangenen Jahren

---

artige Vorschläge des Legal Committee bei dem gewählten Abstimmungsverfahren nicht berücksichtigt wurden.

<sup>19)</sup> Vgl. den Bericht über diese Konferenz in den Dokumenten der 11. UNESCO-Generalkonferenz, 11 C/PRG/7 vom 7. 10. 1960. Die Statuten wurden auf der 13. Generalkonferenz (1964) durch EntschlieÙung Nr. 2.2233 geändert.

<sup>20)</sup> Zu erwähnen sind z. B. die International Indian Ocean Expedition (1959—1965) unter Teilnahme von 23 Staaten; ferner International Co-operative Investigations of the Tropical Atlantic (1963—1964) und Co-operative Study of the Kuroshio and Adjacent Regions of the Pacific mit je einer Beteiligung von acht Staaten. Im einzelnen vgl. Intergovernmental Oceanographic Commission, Technical Series, H. 2 (1966).

<sup>21)</sup> Z. B. Arbeitsgruppe für ozeanographische Stationen, Arbeitsgruppe für den Austausch ozeanographischer Daten, Koordinationsgruppen für die gemeinsamen Unternehmungen. Vgl. auch den der 16. UNESCO-Generalkonferenz vorgelegten Bericht über die Tätigkeiten der IOC, 16 C/80 vom 31. 8. 1970 sowie 16 C/3, S. 86 ff.

beachtliche Erfolge erzielt. Die zunehmende Bedeutung, die Meeresforschung und -ausbeutung<sup>22)</sup> zuerkannt wird, die steigende Mitgliederzahl (z. Z. 71) und die Notwendigkeit der Konzentrierung der internationalen Zusammenarbeit machten es aber dann doch erforderlich, Struktur und Organisation der Kommission so umzuformen, daß sie eine breitere und gestärkte Basis für die Bewältigung zukünftiger Aufgaben abgeben kann. Insbesondere das auf der 6. Session der IOC verabschiedete "Long-Term and Expanded Programme of Oceanic Exploration and Research" (LEPOR)<sup>23)</sup> setzt, wie allgemein zum Ausdruck gebracht wurde<sup>24)</sup>, eine gestraffte Organisation und eine wirksame Entscheidungsstruktur voraus, wenn es zum Nutzen aller Beteiligten mit Erfolg durchgeführt werden soll.

Die 16. UNESCO-Generalkonferenz (bis 14. 11. 1970) hat in Res. 2.342, mit der sie die revidierten Statuten verabschiedet hat, die Erwägungsgründe für die Änderung noch einmal wie folgt zusammengefaßt:

*"The General Conference . . .*

*Considering that by its resolution 2467 D (XXIII) the United Nations General Assembly requested Unesco that its Intergovernmental Oceanographic Commission intensify its activities within its terms of reference and in co-operation with other interested agencies, in particular with regard to co-ordi-*

<sup>22)</sup> Die wirtschaftliche Bedeutung der Ausbeutung wird etwa illustriert durch die im Deutschen Forschungsdienst (Sonderbericht Kernenergie) Nr. 40 (1969), S. 6, mitgeteilte Zahl, wonach schon heute in den westlichen Ländern für rd. 2,2 Mrd. Dollar Bodenschätze aus dem Meer gewonnen werden. Nach vorsichtigen Schätzungen wird sich die Ölgewinnung aus dem Meer in den nächsten zehn Jahren auf 8 Mrd. Dollar verdreifachen.

<sup>23)</sup> In Res. 2560 hat die XXIV. UN-GV zu diesem Problem u. a. wie folgt Stellung genommen: "The General Assembly . . . 1. Notes with appreciation the comprehensive outline of the scope of a long-term and expanded programme of oceanic exploration and research, of which the international decade of ocean exploration will be an important element, forwarded by the Chairman of the Intergovernmental Oceanographic Commission of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization to the Secretary-General on this subject; 2. Reaffirms its conviction that any exploration or research carried out under the long-term and expanded programme will be exclusively scientific in nature and that all such activities falling under the national jurisdiction of a State shall be subject to the previous consent of such State, in accordance with international law; 3. Requests the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and its Intergovernmental Oceanographic Commission to keep that programme up to date and consider its implementation in appropriate stages, in co-operation with other interested organizations, in particular the United Nations, the Food and Agriculture Organization of the United Nations, the World Meteorological Organization and the Intergovernmental Maritime Consultative Organization; 4. Urges Member States to cooperate with the Intergovernmental Oceanographic Commission in the implementation of that programme in appropriate stages".

<sup>24)</sup> Auch der Generaldirektor der UNESCO, René Maheu, nahm in diesem Sinne in seiner Begrüßungsansprache zu der 6. Session der IOC Stellung, Konferenz-Dokument DG/69/7.

nating the scientific aspects of a long-term and expanded programme of world-wide exploration of the oceans and their resources,

*Considering further* that it is desirable to take further measures towards broadening the base of the Commission and to facilitate such co-operation with the interested organizations of the United Nations system, particularly through their contributing to its Secretariat, sustaining its work through relevant parts of their programmes, using it as appropriate for advice and review in the area of marine science and — without relinquishing any of their present responsibilities relating to the ocean and its resources — as an instrument for discharging certain of these,

*Having taken note* of the report of the sixth session of the Intergovernmental Oceanographic Commission,

*Being desirous* of giving effect to the recommendation contained in resolution VI—3 of the Intergovernmental Oceanographic Commission, . . . ”.

2. Der Entwurf der Statuten wurde von einer Arbeitsgruppe von Regierungssachverständigen ausgearbeitet, die von der 9. Sitzung des IOC Bureau mit dem Consultative Council (3. bis 7. Februar 1969) mit dem Mandat eingesetzt worden war, zu prüfen, ob die in dieser Sitzung beschlossenen Änderungen in der Struktur der IOC eine Ergänzung der Statuten erforderlich machten und gegebenenfalls der 6. Session der IOC entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Der von der Arbeitsgruppe erstellte Entwurf wurde während der 6. Session in einem besonderen Ausschuss erörtert und in mehreren Punkten verändert. Die neue Vorlage wurde dann vom Plenum, von zwei Bestimmungen abgesehen, einstimmig angenommen<sup>25)</sup>.

3. Die neuen Statuten halten in Art. 1 Abs. 1 das Prinzip aufrecht, wonach die IOC innerhalb der UNESCO errichtet ist. Sie ist damit unter rechtlichen Gesichtspunkten weiterhin nur als eine Art Hilfsorgan<sup>26)</sup> der UNESCO ohne eigene Rechtspersönlichkeit zu werten. Doch wird eine solche klassifizierende Betrachtungsweise der Kommission nicht gerecht, da sie sowohl in ihrer Struktur viele Elemente aufweist, die sie einer mit Rechtspersönlichkeit ausgestatteten internationalen Organisation im Rechtsinne<sup>27)</sup> annähern, als auch im internationalen Bereich, insbesondere durch die Entscheidungen der UN, eine eigenständige Rolle zugewiesen bekommen hat. Es ist hier nicht der Ort, näher auf die dadurch aufgeworfenen Fragen einzugehen, und es sei nur angemerkt, daß der juristischen Erfassung

<sup>25)</sup> Im einzelnen siehe den Summary Report der 6. Session der IOC, S. 14 f.

<sup>26)</sup> Zum Begriff Hilfsorgan siehe D a h m, Völkerrecht, Bd. 2, S. 59 ff.

<sup>27)</sup> Zum Wesen der internationalen Organisationen vgl. B i n d s c h e d l e r, »Internationale Organisationen« in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 2, S. 70 ff., und D a h m, a.a.O., S. 2 ff.

eines solchen Phänomens im Bereich des internationalen Verbandsrechts wohl verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte<sup>28)</sup>.

Auch die Grundaussage über den Zweck der Kommission ist unverändert in die neuen Statuten übernommen worden. Nach Art. 1 Abs. 2 ist es ihr Zweck, durch die konzertierte Aktion ihrer Mitglieder die wissenschaftliche Erforschung (des Meeres) zu fördern, um mehr über die Natur und die Schätze des Meeres zu lernen. Bei den Beratungen bestand Einverständnis darüber, daß der Begriff *oceans* den gesamten Bereich abdeckt, d. h. Meer, Meeresboden und -untergrund.

Es ist damit eindeutig festgestellt, daß die IOC nur wissenschaftliche Ziele verfolgt und für die mit der Nutzung und Ausbeutung des Meeres verbundenen Fragen keine Zuständigkeit hat. In den Beratungen wurde dieser streng wissenschaftliche Charakter der Kommission von verschiedenen Delegationen immer wieder betont, wohl aus der Befürchtung heraus, die Kommission könnte ohne eine solche Festlegung — die in den Statuten übrigens an mehreren Stellen zum Ausdruck kommt — in Bereiche hineinwirken, die von der Mehrzahl der Staaten (noch?) unter überwiegend nationalen Gesichtspunkten bewertet werden. Hinzu kommt, daß gerade die Frage der Errichtung einer internationalen Behörde für den Bereich der Ausbeutung der Schätze des Meeresbodens und seines Untergrundes im Rahmen der UN-GV und ihres Meeresboden-Ausschusses eine zentrale Rolle spielt<sup>29)</sup>.

Neu in die Statuten aufgenommen wurde eine Aufzählung der aus ihrem Zweck fließenden einzelnen Aufgaben der Kommission. Danach soll die IOC zunächst jene Probleme definieren, deren Lösung eine internationale Kooperation auf dem Gebiet der wissenschaftlichen Erforschung des Meeres erfordert, und sie soll die Ergebnisse dieser gemeinsamen Forschung ständig überprüfen (Art. 2 a). Die Kommission hat weiter die Aufgabe, internationale Programme auf dem Gebiet der Meeresforschung und verwandter Dienste, die eine konzertierte Aktion der Mitglieder verlangen, zu entwickeln, zu empfehlen und zu koordinieren. Es wird ferner ausdrücklich

<sup>28)</sup> Ähnlich interessant unter diesem Gesichtspunkt dürfte etwa die im Rahmen des Joint FAO/WHO Food Standards Programme errichtete Codex Alimentarius Commission sein.

<sup>29)</sup> Siehe hierzu EntschlieÙung der UN-GV 2467 (XXIII) C vom 21. 12. 1968, worin sie den UN-GS ersucht hatte, eine Untersuchung anzustellen über die Frage einer zeitgerechten Gründung einer geeigneten internationalen Institution zur Förderung der Erforschung und Ausbeutung der Reichtümer dieser Gebiete (des Meeres) und zur Nutzung dieser Reichtümer im Interesse der Menschheit. Die Studie liegt vor, A/AC. 138/12 vom 18. 6. und A/AC. 138/12/Add. 1 vom 30. 6. 1969. Mit EntschlieÙung 2574 C vom 15. 12. 1969 hat die XXIV. UN-GV den UN-GS mit der Erstellung einer weiteren Studie hierzu beauftragt und um Vorlage an den Meeresboden-AusschuÙ gebeten.

festgestellt, daß die Kommission die gleiche Aufgabe gegenüber »interessierten internationalen Organisationen« hat (Art. 2 c). Eine besondere Bedeutung wird der IOC zuerkannt als Einrichtung auf dem Gebiet des Datenaustausches und der Veröffentlichung und Verbreitung der Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen. Sie kann auch hier sowohl selbst tätig werden — allerdings ohne daß der Bereich eigener Aktivität genauer umgrenzt wäre — als auch Empfehlungen aussprechen (Art. 2 e). In gewissem Umfang, in den vergangenen Jahren schon durch die Einsetzung einer Arbeitsgruppe für Ausbildung und Erziehung eingeleitet<sup>30)</sup>, ist der Kommission jetzt ausdrücklich die Aufgabe übertragen worden, zur Stärkung von Ausbildungs- und Erziehungsprogrammen für Meeresforschung und -technologie Empfehlungen auszusprechen. Die von internationalen Organisationen im UN-Bereich üblicherweise wahrgenommene Verantwortung der Entwicklungshilfe ist der IOC nun ebenfalls im begrenzten Rahmen übertragen, indem sie Unterstützungsprogramme (für Entwicklungsländer) auf dem Gebiet der Meeresforschung und -technologie zu entwickeln und zu empfehlen hat<sup>31)</sup>. In einem besonderen Absatz ist im übrigen für die gesamte Arbeit der IOC ihre Verpflichtung festgestellt, bei der Ausführung ihrer Funktionen die besonderen Bedürfnisse und Interessen der Entwicklungsländer im Auge zu haben und dabei insbesondere die Notwendigkeit zu beachten, die Fähigkeiten dieser Länder in der Meeresforschung und -technologie zu fördern. Im wesentlichen wird die Entwicklungshilfe auf dem Gebiet der Ozeanographie aber weiterhin von der UNESCO selbst wahrgenommen werden<sup>32)</sup>.

In den Beratungen der 6. Session ist sehr umstritten gewesen, ob und in welchem Umfang der IOC die Aufgabe übertragen werden sollte, für die rechtliche und politische Freiheit der Erforschung des Meeres von sich aus tätig zu werden. Vor allem die lateinamerikanischen Staaten vertraten die Auffassung, daß Fragen dieser Art nicht mit dem wissenschaftlichen Charakter der Kommission vereinbar seien und daß allein die UN und die von

<sup>30)</sup> Res. V—22 der 5. Session (1967). Die Arbeitsgruppe hat danach u. a. die Aufgabe, den gegenwärtigen Stand der gesamten Aktivität internationaler Organisationen auf dem Gebiet der ozeanographischen Ausbildung und Erziehung zusammenzufassen, der UNESCO Ausbildungsprogramme für bestimmte Regionen vorzuschlagen und die Mitgliedstaaten »problembewußt« zu machen.

<sup>31)</sup> Hier ist an das übliche Instrumentarium der Technischen Hilfe gedacht: Vermittlung von Stipendien, insbesondere Schiffsplätzen, sowie von Experten und von Ausrüstungsgegenständen.

<sup>32)</sup> Vgl. Res. 2.3411 der 16. UNESCO-Generalkonferenz, worin es u. a. heißt: "The General Conference . . . considering that UNESCO, being charged to promote the general advancement of oceanography, has a leading rôle to play in assisting Member States in the acquisition of such scientific and technical resources skills . . .".

der UN-GV eingesetzten Gremien, wie insbesondere der Meeresboden-Ausschuß, für Behandlung und Beschlußfassung auf diesem Gebiet zuständig seien. Jedenfalls aber, so wurde in zweiter Linie gefordert, müsse in den Statuten festgelegt sein, daß die IOC bei Behandlung solcher Fragen an den *status quo* gebunden sei und die zu berücksichtigenden Rechte der Küstenstaaten ausdrücklich Erwähnung finden müßten. Diese Auffassung konnte sich jedoch gegen die Mehrheit der Mitgliedstaaten nicht durchsetzen. Sie sah eine wesentliche Aufgabe der IOC als wissenschaftlicher Organisation gerade auch darin, die rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Hindernisse deutlich zu machen, die einer freien wissenschaftlichen Forschung entgegenstehen, und Vorschläge zu einer Beseitigung dieser Schwierigkeiten zu machen. Eine Beschränkung auf den anerkannten oder behaupteten Rechtszustand würde sinnlos sein. Es wurde schließlich mit Mehrheit<sup>33)</sup> eine Formulierung verabschiedet, die in ausgewogener Weise eine Berücksichtigung aller relevanten Interessen und Rechte verlangte<sup>34)</sup>.

Erwartungsgemäß wurde diese Frage jedoch in der 16. Generalkonferenz der UNESCO wieder aufgegriffen. Trotz intensiver Beratungen in den mit der Vorlage<sup>35)</sup> befaßten Gremien (Programmkommission und Rechtsausschuß) konnte keine Einigung über einen Kompromißvorschlag erzielt werden. Auf Grund einer Initiative von Brasilien, Peru und Ecuador, die in dem Unterausschuß II der Programmkommission mit Mehrheit angenommen worden war, wurde die Vorschrift insofern ergänzt, als die IOC bei der Förderung der Freiheit der wissenschaftlichen Forschung "the regulations established by coastal States concerning research in the zones under their jurisdiction" zu berücksichtigen habe. Im Rechtsausschuß wurde mehrheitlich dazu die Auffassung vertreten, daß eine solche Formulierung Veranlassung zu unterschiedlicher Interpretation der einschlägigen völkerrechtlichen Regelungen geben könnte und daß jedenfalls eine solche Formulierung gewählt werden müßte, die den Eindruck vermeide, als ob die UNESCO zu Fragen außerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches Stellung nähme.

Auf dieser Basis gelang es dann, im Rechtsausschuß (nach Rule 31—33 der UNESCO Rules of Procedure umfaßte der Ausschuß 21 Mitglieder) eine mittlere Lösung zu finden: Änderung von Art. 2 (i) der IOC-Statuten

<sup>33)</sup> Dagegen stimmten: Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Ecuador, Mexiko, Peru, Rumänien, Spanien und Uruguay. Diese Staaten behielten sich das Recht vor, die Aussprache darüber auf der 16. UNESCO-Generalkonferenz wieder zu eröffnen.

<sup>34)</sup> Die Bestimmung (Art. 2 (i)) lautete: "promote freedom of scientific investigation of the oceans for the benefit of all mankind, taking into account all relevant interests and rights" (SC/MD/19, Annex V, S. 1).

<sup>35)</sup> Konferenzdokument 16 C/31 vom 10. 7. 1970.

durch Anfügung des Halbsatzes "including those deriving from the jurisdiction of coastal States" an die ursprüngliche Fassung und Anfügung des jetzigen Schlußabsatzes an Art. 2 (Text unten Anm. 37); doch wurde in der Plenarsitzung bei der Schlußabstimmung erneut ein Änderungsantrag fast aller lateinamerikanischen Staaten (daneben aber auch u. a. einiger afrikanischer Staaten, Rumäniens, Jugoslawiens, Indiens, Pakistans und der VAR) eingebracht, der dann auch mit Mehrheit angenommen wurde<sup>36</sup>). Diese endgültige Fassung<sup>37</sup>) verankert die Berücksichtigung der Rechte und Interessen der Küstenstaaten und bietet, da andere Interessen, wie insbesondere die der forschenden Staaten und der Binnenstaaten nicht mehr als Beurteilungselemente einbezogen sind, kaum noch eine Grundlage für eine vorurteilsfreie, ausschließlich an wissenschaftlichen Erfordernissen orientierte Meinungsbildung in der IOC. Es ist nicht auszuschließen, daß unter Bezugnahme auf diese Bestimmung die ohnehin nicht einfache Arbeit der auf der 5. Session eingesetzten "Working Group on Legal Questions Related to Scientific Investigations of the Ocean" (Res. V—6) zusätzlich erschwert werden kann. Die von der Kommission auf der 6. Session verabschiedete Resolution VI—13 ("Promoting Fundamental Scientific Research"), in der ein vereinfachtes Verfahren zur Erlangung der Zustimmung empfohlen wird, wenn Mitgliedstaaten *in areas of national jurisdiction* eines anderen Mitgliedstaates Forschungshandlungen durchzuführen beabsichtigen, könnte in ihrer weiteren Bearbeitung ebenfalls nicht unbeeinflusst bleiben. Eine solche Entwicklung würde von den aktiv forschenden Mitgliedstaaten der IOC mit Sorge registriert werden, da die in Art. 5 Abs. 8 des Genfer Übereinkommens über den Festlandssockel (Text: ZaöRV Bd. 20, S. 33) vorgesehene Zustimmungspflichtigkeit für alle Forschungshandlungen im Festlandssockelbereich als großes Hindernis für eine freie Forschung empfunden wird.

<sup>36</sup>) 52 ja, 23 nein, 7 Enthaltungen. (Nach IV C 8 der UNESCO-Satzung und Rule 81 der Rules of Procedure genügte eine einfache Mehrheit für die Annahme). Vertreter einiger lateinamerikanischer Staaten bezogen sich bei Begründung ihrer Haltung im übrigen auf die Deklaration von Montevideo, in der Argentinien, Brasilien, Ecuador, Chile, Salvador, Panama, Peru, Nicaragua und Uruguay die 200-Meilenzone für sich in Anspruch genommen haben.

<sup>37</sup>) "Article 2. The functions of the Commission shall be to:  
(i) promote freedom of scientific investigation of the oceans for the benefit of all mankind, taking into account all interests and rights of coastal countries concerning scientific research in the zones under their jurisdiction.

In carrying out its functions, the Commission shall bear in mind the special needs and interests of developing countries, including in particular the need to further the capabilities of these countries in marine science and technology.

Nothing in this Article shall be construed as implying the expression of a position regarding the nature or extent of the jurisdiction of coastal States in general or of any coastal State in particular" (Records of the General Conference, 16th Sess., Bd. 1, S. 43).

Die Aufzählung der Aufgaben der Kommission in Art. 2 der Statuten ist abschließend. Zwar war auf der 6. Session bei einigen Gegenstimmen in den Entwurf eine Bestimmung aufgenommen worden, wonach die IOC berechtigt werden sollte, (auch) die Maßnahmen zu ergreifen, die notwendig oder wünschenswert sind, um die in Art. 1 Abs. 2 aufgeführten Zwecke zu erreichen. In der Plenarsitzung der 16. UNESCO-Generalkonferenz wurde diese Bestimmung dann aber wieder auf Antrag der Gruppe von Staaten gestrichen, die auch die Änderung des Art. 2 Buchstabe (i) durchgesetzt hatten. Die Begründung dafür lag auf der gleichen Linie, nämlich schon vom Ansatz her zu verhindern, daß die IOC andere als wissenschaftliche Ziele verfolgt und etwa eine auf wissenschaftlichen Zielvorstellungen aufbauende und damit möglicherweise den nationalen wirtschaftlichen und politischen Interessen zuwiderlaufende Argumentation in die internationale Diskussion über die Regelung des Gesamtkomplexes einführt. Damit zusammenhängend mag dieser Haltung die Erwägung zugrundeliegen, daß die Mehrheitsverhältnisse in der IOC (noch) andere Entscheidungen zulassen als die in der UN-GV oder der UNESCO-Generalkonferenz.

4. Nach Art. 4 Abs. 1 steht die Mitgliedschaft in der Kommission jedem Staat, der Mitglied einer der Organisationen im System der UN ist, offen. Die Mitgliedschaft ist damit nicht auf die Staaten beschränkt, die der UNESCO angehören<sup>38)</sup>, wodurch ein weiteres Element der besonderen Art von Selbständigkeit der IOC deutlich wird<sup>39)</sup>. Der Erwerb der Mitgliedschaft erfolgt durch unmittelbare oder über den *executive head* einer der Organisationen geleitete Notifikation an den Generaldirektor der UNESCO, der hiervon den Vorsitzenden der Kommission, die *executive heads* aller Organisationen der UN und die Mitgliedstaaten der Kommission zu unterrichten hat (Art. 4 Abs. 4).

Der Versuch einiger Mitgliedstaaten, diese Bestimmung dadurch zu erweitern, daß auch Staaten außerhalb des UN-Systems Zugang zur Kommission haben sollten, war erfolglos. Die Mehrheit stellte sich auf den Standpunkt, daß die IOC als eine nachgeordnete Organisation der UNESCO nur solchen Staaten offenstehen könne, die rechtlich im UN-System verankert sind<sup>40)</sup>. Im Legal Committee der 16. UNESCO-Generalkonferenz

<sup>38)</sup> Diese Konsequenz ist u. a. bedeutsam für die Republik Südafrika.

<sup>39)</sup> Im Gegensatz hierzu können der in Anm. 28 erwähnten Codex Alimentarius Commission nur Staaten angehören, die Mitglied der Mutterorganisationen FAO und WHO sind, während Mitglieder anderer Organisationen des UN-Systems nur als Beobachter zu den Sitzungen der Commission zugelassen werden können (Art. 2, 4 ihrer Statuten).

<sup>40)</sup> Art. II 2 der UNESCO-Verfassung geht allerdings weiter, als danach die Generalkonferenz auf Empfehlung des Exekutiv-Rates mit Zweidrittelmehrheit Staaten, die nicht Mitglied der UN sind, zur Mitgliedschaft in der UNESCO zulassen kann. Siehe in diesem

renz wurde von einigen Delegationen verlangt, daß der Bericht zum Ausdruck bringen sollte, daß sie die Auffassung vertreten hatten, die Mitgliedschaft in der Kommission sollte allen Staaten offenstehen. Darüber hinaus wurde die Frage nicht weiter verfolgt.

5. Art. 5 und 6 regeln die Organisationsstruktur der Kommission. Danach besteht sie aus einer Versammlung (Assembly), einem Exekutivrat (Executive Council), dem Sekretariat und Unterorganen (subsidiary bodies), Art. 5 Abs. 1.

Diese Vorschrift enthält die wesentlichsten Änderungen gegenüber den bisherigen Statuten. Während die Kommission bis jetzt nämlich mehr als Organ der UNESCO konzipiert war<sup>41)</sup> und nicht eigentlich eine eigene Organstruktur hatte, sondern weitgehend nur durch das zweijährlich erfolgende Zusammentreten in "Sessions" tätig wurde<sup>42)</sup>, wird sie jetzt — wie andere internationale Organisationen — mit eigenen Organen der Willensbildung ausgestattet.

Die Versammlung ist das Hauptorgan der Kommission. Sie ist zuständig für alle Entscheidungen, die zur Erfüllung des Zwecks der Organisation erforderlich sind (Art. 5 Abs. 2). Ferner hat sie die Mitglieder des Exekutivrates zu wählen, wobei sie auf die Prinzipien der geographischen Verteilung Rücksicht zu nehmen hat. Nach Art. 7 Abs. 3 erläßt sie die Geschäftsordnung der Kommission. Die Versammlung tritt alle zwei Jahre zu ordentlichen Sitzungen zusammen. Außerordentliche Sitzungen können nach Maßgabe der Vorschriften der Geschäftsordnung einberufen werden. Jeder Mitgliedsstaat hat eine Stimme in der Versammlung.

Der Exekutivrat, der das bisherige "Bureau" und den "Consultative Council" ablöst<sup>43)</sup>, umfaßt zunächst den *ad personam* gewählten Vorsitzenden und seine vier ebenfalls persönlich gewählten Stellvertreter. Der Vor-

---

Zusammenhang ferner die sog. Wiener Formel in Art. 48 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen vom 18. 4. 1961.

<sup>41)</sup> Es ist im übrigen nicht ganz ersichtlich, auf welcher Rechtsgrundlage die Errichtung der Kommission erfolgt ist. Der Errichtungsbeschluß nennt keine Bestimmung, und die sich mit der Einsetzung von Kommissionen befassenden Vorschriften, Art. IV D 11 der UNESCO-Verfassung und Rules 41 ff. der Rules of Procedure, sind vom Wortlaut her kaum anwendbar.

<sup>42)</sup> Art. 3 Abs. 1 der bisherigen Statuten: "The Commission shall be convened, as a rule, every two years, except that other intervals between sessions may be determined by the Commission". Demgegenüber lautet Art. 5 Abs. 1 der neuen Statuten: "The Commission shall consist of an Assembly, an Executive Council, a Secretariat, and such subsidiary bodies as it may establish".

<sup>43)</sup> Nach Art. 6 der bisherigen Statuten besteht das Bureau aus dem Vorsitzenden und den zwei stellvertretenden Vorsitzenden der Kommission. Die Zahl der Mitglieder des Consultative Council ist nicht festgelegt. Sie beträgt zur Zeit 14.

sitzende und die Stellvertreter sind zugleich die "Officers" der Kommission, der Versammlung und des Exekutivrates. Zu den persönlich Gewählten kommt eine in der Geschäftsordnung noch festzulegende Zahl<sup>44)</sup> von Mitgliedstaaten hinzu, die je einen Vertreter als Mitglied des Rates zu benennen haben (Art. 5 Abs. 4). In weiteren Bestimmungen wird festgelegt, daß jedes Mitglied des Exekutivrates, also einschließlich der persönlich Gewählten, seinen Staat repräsentiert und daß der Rat nur je einen Angehörigen eines Mitgliedstaates umfassen darf. Jedes Ratsmitglied hat eine Stimme.

Diese Konstruktion ist das Ergebnis einer eingehenden Erörterung, in der sehr unterschiedliche Standpunkte zu Fragen der wissenschaftlichen Repräsentanz einerseits und der Vertretung der Mitgliedstaaten andererseits verfochten wurden. Die Persönlichkeitswahl des Vorsitzenden und seiner Stellvertreter soll nun ermöglichen, daß der wissenschaftliche Charakter der Kommission gerade auch durch ihre Repräsentanten zum Ausdruck gebracht wird<sup>45)</sup>, während zugleich klargestellt ist, daß der Exekutivrat ein Gremium von Vertretern der Mitgliedstaaten, also gouvernementales Kooperativorgan ist. Es liegt auf der Hand, daß dieses System nicht frei von Konfliktmöglichkeiten ist, zumal der Vorsitzende und seine Stellvertreter in ihrer Eigenschaft als "Officers" der Kommission und der Versammlung nicht ihre Staaten vertreten. Es ist zu erwarten, daß in die Geschäftsordnung der Kommission Vorschriften aufgenommen werden, die ein reibungsloses Funktionieren dieser Konstruktion gewährleisten werden.

Nach Art. 5 Abs. 3 soll der Exekutivrat die Aufgaben wahrnehmen, die ihm von der Versammlung übertragen worden sind, und er soll im Namen der Versammlung (*on its behalf*) deren Entscheidungen durchführen. Diese Formulierung trägt dem Bestreben einer Reihe von Delegationen Rechnung, die eine zu große Selbständigkeit des Exekutivrates verhindern wollten. So ist er jetzt als reines Vollzugsorgan der Versammlung konzipiert. In der Praxis wird das aber eigene Initiativen und die Durchführung unumgänglich erforderlicher Maßnahmen kaum ausschließen.

Eine der wesentlichen Aufgaben des Rates ist es ferner, im Rahmen seiner Kompetenzen ein Aufsichts- und Leitungsrecht gegenüber dem Sekretariat auszuüben (Art. 5 Abs. 3 Satz 1). Nach Art. 9 Abs. 2, wonach der

---

<sup>44)</sup> Im Entwurf der neuen Geschäftsordnung sind 14 vorgesehen, so daß der Exekutivrat insgesamt 19 Mitglieder umfassen würde. Eine vom Legal Committee der 16. UNESCO-Generalkonferenz vorgelegte Ergänzung dieser Bestimmung, wonach in den Statuten vorgesehen werden sollte, daß die Zahl der Mitgliedstaaten im Exekutivrat nicht ein Viertel der Kommissionsmitglieder übersteigen sollte, wurde im Plenum nicht behandelt.

<sup>45)</sup> Gedacht ist an Vertreter der wichtigsten ozeanographischen Einzeldisziplinen: Meeresbiologie, Meeresphysik und -chemie, Geologie und maritime Ozeanographie.

UNESCO-Generaldirektor vor Ernennung des IOC-Sekretärs den Exekutivrat zu konsultieren hat, kann er außerdem Einfluß auf die Besetzung dieser entscheidenden Stelle ausüben.

Das Sekretariat besteht aus Personal, das von der UNESCO zur Verfügung gestellt wird; im Wege der Abordnung können zusätzlich Bedienstete der UN, FAO, WMO, IMCO und anderer Organisationen des UN-Systems auf deren Kosten in das Sekretariat übernommen werden (Art. 9 Abs. 1). Das Sekretariat, auf dessen Mitglieder das Personalrecht der UNESCO Anwendung findet, ist zwar nach den Statuten der Kommission ihr Bestandteil, doch ist es, da der IOC die Dienstherrenfähigkeit fehlt, rechtlich dem UNESCO-Sekretariat zuzuordnen. Demgemäß unterliegen seine Angehörigen der Weisungsbefugnis des Generaldirektors der UNESCO nach Art. VI 2 der UNESCO-Verfassung und Rule 49 Nr. 2 der UNESCO Rules of Procedure. Im Zweifel wird die Weisungsbefugnis des Generaldirektors der UNESCO den Rechten des Exekutivrates nach Art. 5 Abs. 3 Satz 1 der Statuten vorgehen.

Nach dem auf der letzten IOC-Sitzung vorgelegten Organigramm des Generaldirektors der UNESCO ist vorgesehen, daß der Sekretär der IOC, wie bisher, zugleich das Amt des Leiters der Abteilung Ozeanographie der UNESCO wahrnimmt, während seine Mitarbeiter jeweils in besonderen organisatorischen Einheiten für IOC- und UNESCO-Angelegenheiten zusammengefaßt sind. Wenngleich das Sekretariat nach alledem rechtlich und organisatorisch im Bereich der UNESCO verbleibt, enthalten die Vorschriften, die seine Stellung und Zusammensetzung betreffen, doch Elemente einer eigenständigen IOC-Verwaltungsstruktur, was in Zusammenhang mit den anderen, ihre Selbständigkeit begründenden Vorschriften deutlich werden läßt, wie sehr die IOC über den Rang eines normalen Hilfsorgans einer internationalen Organisation herausragt.

6. Entscheidend für die weitere Entwicklung der IOC ist die Frage, wie sich ihre Finanzlage gestaltet. Überlegungen, ihr eine sichere Finanzierung durch die Einführung von Mitgliedsbeiträgen zu verschaffen, haben sich bisher nicht durchsetzen können. Wegen der fehlenden Rechtspersönlichkeit könnte dies wohl auch schwierige Probleme aufwerfen.

Die Finanzierung bleibt daher im wesentlichen auf die bisherigen Elemente beschränkt: nämlich einmal, daß die Programme der IOC von den jeweils teilnehmenden Mitgliedstaaten finanziert werden, und zum anderen, daß UNESCO neben den Sachleistungen<sup>46)</sup> in ihrem Haushalt Mittel für

---

<sup>46)</sup> Vgl. hierzu die von der 16. UNESCO-Generalkonferenz verabschiedete Res. 2.343, worin es u. a. heißt: "The Director-General is authorized to support the activities of the Intergovernmental Oceanographic Commission, notably: (a) by providing the secretariat

die IOC bereitstellt. In dem von der 16. UNESCO-Generalkonferenz verabschiedeten Haushalt für 1971/72 handelt es sich dabei um 352 000 Dollar. Davon sind (ohne Personalkosten) 102 000 Dollar für Sekretariatsdienste (Sitzungen der Gremien) sowie für Unterstützung der wissenschaftlichen Beratungsgremien ACMMR und SCOR und für weitere Veröffentlichungen im Rahmen der IOC Technical Series vorgesehen. Mittel für Beiträge zu internationalen Expeditionen werden in Höhe von 119 000 Dollar und für das Integrated Global Ocean Station System (IGOSS) in Höhe von 82 000 Dollar bereitgestellt. Für die weitere Vorbereitung der "Draft Convention on the Legal Status of Ocean Data Acquisition Systems" (ODAS), die in enger Zusammenarbeit mit IMCO und WMO vorbereitet wird, sind 4000 Dollar vorgesehen. Die Fortsetzung der Arbeiten an dem "Long-Term and Expanded Programme of Oceanic Exploration and Research" (LEPOR) wird mit 40 000 Dollar unterstützt, und 5000 Dollar sind vorgesehen für Entwicklung und Ausgestaltung von Ausbildungs- und Trainingsprogrammen<sup>47)</sup>.

Zu diesen Beiträgen der UNESCO kommen die von Organisationen des UN-Systems meist in der Form von Sachleistungen (Personal, Sitzungsdienste, Druckkosten) zur Verfügung gestellten Mittel. Auf der Grundlage des neuen Art. 10 Abs. 3 können ferner freiwillige Beiträge von Mitgliedstaaten an einen vom Generaldirektor der UNESCO zu verwaltenden Trust-Fund geleistet werden. Die Kommission selbst wird aber über die Verwendung dieser Mittel entscheiden<sup>48)</sup>, während sie hinsichtlich der aus anderen Quellen stammenden Mittel nur geringe Einflußmöglichkeiten hat.

---

of the Commission and of its subsidiary bodies; (b) by assisting in the co-ordination of co-operative expeditions; (c) by assisting in the development of an Integrated Global Ocean Station System; ... (e) by assisting action undertaken by the Intergovernmental Oceanographic Commission jointly with other interested organizations with a view to developing and co-ordinating the planning and implementation of the Long-Term and Expanded Programme of Oceanic Exploration and Research; ... " (Records of the General Conference, 16th Sess., Bd. 1, S. 45).

<sup>47)</sup> Draft Programme and Budget for 1971—72, para. 770 ff. Vgl. ferner die Resolutionen der 6. Session der IOC VI—4, VI—5 sowie zur weiteren Entwicklung den vom UNESCO-Generaldirektor vorgelegten Long-term plan for 1971—1976, Dokument 16 C/4 para. 258. Für das eigene Ozeanographie-Programm der UNESCO, "Promotion of the general advancement of oceanography", werden für das Haushaltsbiennium 1971/72 1 026 500 Dollar bereitgestellt. Damit werden Vorhaben, wie "development of new methodologies and instrumentation, dissemination and exchange of information, training in oceanography and facilitating regional co-operation" finanziert.

<sup>48)</sup> Es ist daran gedacht, diese Mittel für besondere Aufgaben zu verwenden, z. B. Finanzierung von umfassenden Atlanten, die Ergebnisse kooperativer Expeditionen wiedergeben, sonstige wissenschaftliche Dokumentationen sowie Unterstützung besonderer wissenschaftlicher Dienste, wie internationale Überwachung (*monitoring*) der Meeresverschmutzung. Die Kommission wird eine besondere Finanzordnung erlassen.

Mit der Vorschrift des Art. 10 Abs. 3 ist somit ein weiterer wesentlicher Ansatzpunkt für eine selbständigere Stellung der IOC gegeben, doch bleibt abzuwarten, ob und in welchem Umfang die Mitgliedstaaten von der Möglichkeit, freiwillige Beiträge zu leisten, Gebrauch machen werden.

7. Einen breiten Raum in den neuen Statuten nehmen jene Vorschriften ein, die sich mit dem Verhältnis der IOC zu den anderen Organisationen im UN-System befassen, die auf Gebieten der Meereswissenschaft tätig sind.

Den Hintergrund dieser Bestimmungen bilden unterschiedliche Zielsetzungen, die sich etwa wie folgt schematisch zusammenfassen lassen: Die auch von der UN-GV beklagte Zersplitterung auf dem Gebiet der Meeresforschung muß so weit wie möglich durch einen Koordinationsmechanismus aufgefangen werden. Die mit Teilaspekten der Meereswissenschaft befaßten Organisationen sind jedoch zunächst nicht bereit, eigene Kompetenzen aufzugeben, so daß in einer ersten Phase nur eine lockere Form der Koordination möglich ist. Die Zustimmung hierzu führt allerdings zur Begründung eines Anspruchs auf Einflußnahme auf die IOC, die von einigen Mitgliedstaaten jedoch nur in Kauf genommen wird, wenn die betreffenden Organisationen bereit sind, reziproke Verpflichtungen zu übernehmen. Die konstitutionell verankerte Zusammenarbeit hat wiederum zur Konsequenz, daß die IOC ihre Stellung gegenüber der UNESCO verstärkt, da sie zum gleichberechtigten Partner anderer Organisationen, wie z. B. der FAO und der WMO, heranwächst. Dies ist eine Konsequenz, die von jenen Mitgliedstaaten als Vorteil begrüßt wird, denen an einer selbständigeren IOC gelegen ist. Aus diesen vielstrebigsten Intentionen sind die nachstehend aufgeführten Bestimmungen, die die »äußeren Beziehungen« der IOC regeln, zu verstehen und bis zu einem gewissen Grade auch zu interpretieren.

Die zentrale Vorschrift des Art. 1 Abs. 3 verpflichtet die IOC allgemein, die Zusammenarbeit mit allen internationalen Organisationen zu suchen, die Berührungspunkte mit ihrer Arbeit haben. Besonders eng soll diese Zusammenarbeit aber mit jenen Organisationen im UN-System gestaltet werden, die bereit sind, zum Sekretariat der Kommission beizutragen, die Arbeit der IOC durch die Gestaltung der entsprechenden Teile ihrer jeweiligen Programme zu unterstützen und von der Kommission als einem Ratgeber auf dem Gebiet der Meereswissenschaft Gebrauch zu machen. Wie bereits dargestellt, ist in Aussicht genommen, das Sekretariat u. a. durch Abordnung von Personal zu unterstützen (Art. 9 Abs. 1), und die in jener Vorschrift namentlich aufgeführten Organisationen sind es denn auch, mit denen die IOC nach Art. 1 Abs. 3 besonders eng zusammenzuarbeiten verpflichtet ist: nämlich UN, FAO, WMO und IMCO.

Unter den in Art. 2 aufgeführten Aufgaben der Kommission wird dann

(Buchstaben c und d) im einzelnen umschrieben, welche Maßnahmen die IOC im Verhältnis zu den "interested organizations" ergreifen soll:

"develop, recommend, and co-ordinate with interested international organizations international programmes for scientific investigation of the oceans and related services which call for concerted action with interested organizations; make recommendations to international organizations concerning activities of such organizations which relate to the Commission's programme".

Einen besonderen Ausdruck findet die Verpflichtung zur Zusammenarbeit in dem ebenfalls neu geschaffenen Art. 3, wonach die Kommission gebührende Aufmerksamkeit darauf verwenden soll, die Ziele der internationalen Organisation zu unterstützen, mit denen sie zusammenarbeitet und die die IOC dazu auffordern mögen, als »Instrument« für die Übernahme einiger ihrer Verantwortlichkeiten auf dem Gebiet der Meereswissenschaften tätig zu werden. Auf der anderen Seite wird die Kommission ermächtigt, diese Organisationen aufzufordern, ihre Erfordernisse bei der Planung und Durchführung ihrer eigenen Programme zu berücksichtigen.

Neben der in den Statuten vorgesehenen Mitwirkung von Vertretern der entsprechenden Organisationen in Sitzungen aller Gremien der IOC (Art. 8) und der Berichtspflicht nach Art. 10 ist das eigentliche Instrument der Koordinierung in dem organisatorisch außerhalb des Rahmens der IOC bestehenden Inter-Secretariat Committee on Scientific Programmes Relating to Oceanography (ICSPRO) zu sehen. Dieser von den *executive heads* von UN, UNESCO, FAO, IMCO und WMO gegründete Ausschuss, der die Kompetenzen der beteiligten Organisationen unberührt läßt, stellt einen weiteren Schritt in der Erweiterung der Basis der IOC dar. Seine Gründung wurde von der XXIV. UN-GV in Res. 2560 ausdrücklich begrüßt. Es heißt dort u. a.:

"The General Assembly . . . 5. Commends the close working relations that have developed between the Intergovernmental Oceanographic Commission and the United Nations, the Food and Agriculture Organization of the United Nations, the World Meteorological Organization and the Intergovernmental Maritime Consultative Organization, including the establishment of the Inter-secretariat Committee on Scientific Programmes relating to Oceanography, which consists of representatives of the latter organizations, to further, in consultation with the Chairman of the Intergovernmental Oceanographic Commission, the common aspects of the work of the Intergovernmental Oceanographic Commission and those organizations; 6. Request the Intergovernmental Oceanographic Commission and the organizations mentioned in paragraph 5 above to continue to work closely together for the furtherance of their common objectives, within their own terms of reference".

Das Mandat von ICSPRO geht dahin, zur Entwicklung effektiver Formen der Zusammenarbeit beizutragen mit der Zielsetzung, Doppelarbeit zu vermeiden und insbesondere das Überlappen in Planung und Durchführung der jeweiligen ozeanographischen Programme zu verhindern. Das Komitee wird im einzelnen Fragen der Zusammenarbeit hinsichtlich der meereswissenschaftlichen Programme der teilnehmenden Organisationen prüfen, und es wird Vorschläge für gemeinsame Aktionen erarbeiten oder Maßnahmen für eine angemessene Verteilung der erforderlichen Anstrengungen, die zur Erreichung gemeinsamer Ziele geboten sind, erörtern. Der Vorsitzende der IOC nimmt an den Sitzungen des Komitees ohne Stimmrecht teil, um insbesondere dazu beizutragen, daß gemeinsame Aspekte der Arbeit der IOC und der teilnehmenden Organisationen gefördert werden. ICSPRO dient schließlich dazu, bestimmte Unterstützungsmaßnahmen der beteiligten Organisationen für die IOC zu empfehlen. Dies schließt u. a. ein den Abschluß von Vereinbarungen und die Verabschiedung von Empfehlungen hinsichtlich der Organisation, der Ausstattung des IOC-Sekretariats mit Bediensteten sowie sonstiger finanzieller und administrativer Unterstützungsmaßnahmen.

Dieser Mechanismus erscheint durchaus geeignet, eine effektive Zusammenarbeit und eine wirksame Unterstützung für die IOC zu gewährleisten. Entscheidend wird es allerdings darauf ankommen, daß die beteiligten Organisationen unter gelegentlicher Zurückstellung von eigenen Interessen kooperationsbereit sind und daß ihre rechtlichen und administrativen Verfahren die Durchführung von Beschlüssen und Empfehlungen des Komitees erlauben.

Für die Mitgliedstaaten der IOC ergibt sich aus dieser besonderen Konstruktion, deren hervorragende Merkmale einerseits der Zusammenschluß der Staaten in der Zwischenstaatlichen Kommission und andererseits der aus Vertretern internationaler Organisationen bestehende Ausschuß sind, die Notwendigkeit, dafür Sorge zu tragen, daß ihre Vertreter in den jeweils in Betracht kommenden Gremien eine integrierte Politik verfolgen.

8. Ein weiteres Element der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen ist schließlich durch das System der wissenschaftlichen Beratung der IOC gegeben (Art. 11). Zur Zeit bedient sich die Kommission zur Beurteilung bestimmter Fragen und Problemkreise des Scientific Committee on Oceanic Research (SCOR)<sup>49)</sup>, des Advisory Committee on Marine

---

<sup>49)</sup> SCOR, 1957 gegründet, ist eine private Vereinigung von Meeresforschern mit der generellen Aufgabe, die Koordination wissenschaftlicher Arbeiten in allen Bereichen der Meeresforschung zu unterstützen mit dem Ziel, ein wissenschaftliches Programm weltweiten Ausmaßes und weltweiter Bedeutung zu umreißen. Die wissenschaftliche Arbeit von

Resources Research (ACMRR) der FAO und seit neuestem des Advisory Committee on Oceanic Meteorological Research, das von der WMO in Beantwortung der Res. VI—2 der IOC gegründet wurde.

9. Neu in die Statuten aufgenommen wurde eine Vorschrift über das bei ihrer Änderung anzuwendende Verfahren. Danach ist vorgesehen, daß die UNESCO-Generalkonferenz (nur) auf eine Empfehlung der IOC hin die Statuten ändern kann. Der Wortlaut des Art. 13 läßt offen, ob die UNESCO-Generalkonferenz von einer Empfehlung der IOC abweichen kann oder ob auf jeden Fall die IOC vorher — evtl. mit einer Rückverweisung — zu konsultieren wäre. Wie bei den Diskussionsbeiträgen zu dieser Frage bei der 6. Session zum Ausdruck gekommen ist, wäre eine derartige Bindung der UNESCO-Generalkonferenz wohl durchaus im Interesse einer größeren Anzahl von Mitgliedstaaten. Eine solche Interpretation würde im übrigen der durch die neuen Statuten begründeten selbständigeren Stellung der IOC entsprechen.

Art. 14 der Statuten bestimmt, daß sie am letzten Tag der 7. Session der Kommission der IOC (wahrscheinlich Mai 1971) in Kraft treten. Eine von der UNESCO-Generalkonferenz eingefügte Übergangsvorschrift (Art. 15) sieht vor, daß unmittelbar anschließend eine Sondersitzung der Versammlung der IOC durchgeführt wird, um die neue Geschäftsordnung zu verabschieden und die in Art. 5 Abs. 4 vorgesehenen Wahlen der Mitglieder des Exekutivrates vorzunehmen.

### III

Auf die neue Grundlage gestellt, wird es dann darauf ankommen, daß die IOC die durch die neuen Statuten eröffneten Möglichkeiten voll ausschöpft. Wie der Vorsitzende der IOC, Rear-Admiral Langeraar, am 24. November 1969 vor dem 2. Ausschuß der XXIV. UN-GV ausgeführt hat, wird die neue Struktur die IOC natürlich nicht vollkommen machen, aber "what we try to aim at is a structure that will give the largest possible benefits to the largest possible majority of Member States of the Commission". Angesichts der Fülle von Problemen, denen die IOC sich jetzt gegenüberübersieht, schloß er:

"May I therefor suggest that the old flag signal is hauled down and replaced by a new one, signifying: 'I attack, follow me'. May this massed attack be highly successful, so that IOC be given the opportunity to continue to serve, to the best of its ability, the interests of human peace and development".

---

SCOR, das dem Internationalen Rat Wissenschaftlicher Unionen (ICSU) angehört, wird in zahlreichen Arbeitsgruppen geleistet, die jeweils für beschränkte Zeit eingesetzt werden.

## Summary

## The Intergovernmental Oceanographic Commission and Recent Developments in Ocean Research and Exploitation

The oceans and their living and their mineral resources are the object of a broad international discussion. The United Nations and the Specialized Agencies concerned are increasingly dealing with the different aspects of the whole item. Besides the problems of disarmament and the legal and economic questions of the reservation exclusively for peaceful purposes of the sea-bed and the ocean floor beyond the limits of national jurisdiction international scientific co-operation in oceanography is of major importance. The Intergovernmental Oceanographic Commission — IOC — plays a significant rôle in this respect. Established within the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization it has no legal entity. However, according to its revised Statutes which upon IOC's recommendation were recently approved by the 16th UNESCO General Conference the Commission has now a structure to a large extent similar to that of international organizations. The purpose of the Commission is to promote scientific investigation with a view to learning more about the nature and resources of the oceans through the concerted action of its members. On the basis of the new Statutes and in particular as regards the furtherance and implementation of the Long-Term and Expanded Programme of Oceanic Exploration and Research which has been drawn up by the Commission upon request of the United Nations General Assembly the Intergovernmental Oceanographic Commission will develop close relations with the United Nations, FAO, WMO and IMCO.

Abgeschlossen Dezember 1970

Jan-Baldem Mennicken, Bonn