

# Die Bemühungen um ein Régime des Tiefseebodens

## Das Schicksal einer Idee

Wolfgang Graf Vitzthum \*)

### *1. Einführung: Phasen, Schwerpunkte, Probleme der Régimebemühungen*

1.1. Kein Thema der Dritten Seerechtskonferenz ist für die Entwicklung des Völkerrechts, des Organisationsrechts der Vereinten Nationen und des Rechts der internationalen Wirtschaftsordnung so wichtig wie das der Rechtsordnung des Meeresgrundes und -untergrundes außerhalb der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt. So ist es nur natürlich, daß es im Jahre 1967 gerade die Frage nach dem Rechtsstatus dieser rohstoffreichen Unterwassergebiete war, die ein Jahrzehnt äußerst intensiver internationaler, regionaler und nationaler seerechtspolitischer Anstrengungen einleitete<sup>1)</sup>. Dieselbe, wenn auch mittlerweile stark veränderte und mit anderen maritimen und nicht-maritimen Problemen verschränkte Frage drohte dann im Jahre 1977, den formellen Abschluß der seit 1973 auf alle Rechtsfragen des Meeresraumes, ja auf den Entwurf einer sektoral umfassenden Weltordnung ausgeweiteten weltweiten Verhand-

---

\*) Professor, Dr. iur., LL. M., Starnberg.

<sup>1)</sup> Die Initiative ging von Malta aus, das am 18. 8. 1967 der UN-Generalversammlung einen entsprechenden Tagesordnungspunkt vorschlug und in einem Begleitmemorandum erläuterte, A/6695. Pardo begründete diesen Vorstoß dann am 1. 11. 1967 im 1. Ausschuß der UN-Generalversammlung, A/C. 1/PV. 1515, S. 2 ff.; 1516, S. 2 ff.

lungen in Frage zu stellen<sup>2)</sup>. Selbst wenn die Einigung über eine umfassende neue Ordnung der Weltmeere schließlich an dem Teilthema »Tiefseebodenrégime« scheitern sollte – seine jahrzehntelange Erörterung wird tiefe Spuren im Völkerrecht hinterlassen. Dies wird in dreifacher, den Phasen der bisherigen Meeresbodenberatungen korrespondierender Hinsicht der Fall sein.

1.2. Nicht wieder in Vergessenheit geraten wird erstens Arvid Pardos frühzeitige Forderung, ein *common heritage*-Prinzip anzuerkennen<sup>3)</sup>. Es ist dies eine für das allgemeine völkerrechtliche Denken unter dem Gesichtspunkt globaler Aufgabenerfüllung ungemein fruchtbare Idee. Sie bildete den allgemeinen Ausgangspunkt der speziellen seerechtspolitischen Schritte des vergangenen Jahrzehnts und den Schwerpunkt ihrer ersten Phase (1967/68).

Das damals so nachdrücklich entwickelte Konzept beruht auf der Vorstellung, daß es sich bei bestimmten, für die ganze Welt und damit für alle Menschen bedeutsamen Gebieten, Naturvorkommen und Handlungsmöglichkeiten – im engeren Konzept des damaligen maltesischen

---

<sup>2)</sup> Nachweise etwa bei R. G. Darman, *The Law of the Sea: Rethinking U.S. Interests*, *Foreign Affairs* 56 (1978), S. 373 ff.; J. T. Swing, *Who Will Own the Ocean?*, *Foreign Affairs* 54 (1976), S. 526 ff., 538 f., 545 f. – Die Meeresbodenfragen waren zunächst bewußt isoliert von den übrigen Rechtsfragen des Meeresraumes behandelt worden. Die lateinamerikanischen Länder hatten befürchtet, eine gemeinsame Beratung aller Meeresfragen werde ihre Ansprüche auf extensive Küstenmeer- und Fischereizonen gefährden (vgl. Chile, A/C. 1/PV. 1526, S. 33 ff. [1967]). "Conscious that the problems of ocean space are closely interrelated and need to be considered as a whole" (GA Res. 2750 C [XXV] vom 17. 12. 1970, Präambel), vor allem aber wohl im Bewußtsein, daß eine Vermehrung der Beratungsgegenstände für die Verhandlungsposition der Uferstaaten nur günstig sein könnte, änderten sie im Jahre 1970 ihre Haltung, und es kam zur Einberufung einer umfassenden Konferenz, die eine umfassende Seerechtskonvention anstrebt.

<sup>3)</sup> Am 1. 11. 1967 schlug Pardo vor, "to establish some form of international jurisdiction and control over the sea-beds . . . , before events take an irreversible course" (A/C. 1/PV. 1515, S. 6). Als Leitprinzip führte er das *common heritage*-Konzept ein, das er ein Jahr später folgendermaßen erläuterte: "It is a new legal principle which we wish to introduce into international law . . . We cannot deal effectively with the . . . increasingly serious problems of the total environment in which we live . . . on a narrow, outdated basis of traditional international law: new concepts must be introduced", A/C. 1/PV. 1589, S. 27. Im Jahre 1969 erklärte dann E. Hambro für Norwegen bereits, "it is already part of international law that no claim to any of those parts of the sea-bed can . . . be made because it is already a recognized fact that they belong to all mankind", A/C. 1/PV. 1709, S. 16 (Hervorhebungen hier – wie nachfolgend – jeweils hinzugefügt).

UN-Botschafters: bei dem landfernen Meeresboden und seiner Ausbeutung — um ein gemeinsames, gemeinsam zu verwaltendes und gemeinsam zu erhaltendes Erbe der Menschheit handelt. Nach dieser Idee existieren demnach Sachen, die wegen ihrer allgemeinen, lebenserhaltenden Bedeutung der ganzen Menschheit, nicht einzelstaatlicher oder gar privater Verfügungsgewalt zugeordnet sind. Sie stehen einer eigennützigen Gewinnung, Aneignung und Weiterverwendung nicht offen. Nur die Gesamtheit darf über sie verfügen.

Im Rahmen der gegenwärtigen Verhandlungen über eine neue universelle Herrschaftsordnung für den Meeresraum mag diese *common heritage*-Vorstellung noch nicht dazu führen, daß alle Tiefseebodenschätze zu internationalem Eigentum erklärt werden und ihre Exploration, Ausbeutung und Vermarktung, ja die Verwaltung des gesamten Tiefseebodens ausschließlich einem »Erbengemeinschafts«-Régime, also einer internationalen Behörde mit einem eigenen operativen Arm unterstellt wird. Zu vage sind noch Subjekt und Adressat dieses Konzepts, zu unberechenbar erscheint noch der präjudizierende Effekt, der von seiner etwaigen Verwirklichung im maritimen Kontext auf terrestrische Regelungsaufgaben ausgehen könnte<sup>4)</sup>, zu stark ist bis auf weiteres das Souveränitätsdenken gerade in den Ländern der Dritten Welt, und zu unabweisbar

---

<sup>4)</sup> »Die Menschheit« wurde bisher völkerrechtlich durch die auf absehbare Zeit als Grundeinheiten des internationalen Systems nicht zu ersetzenden Staaten mediatisiert. Für die Zuordnung von konkreten Rechten und Pflichten erscheint sie vorerst als ein noch zu wenig greifbares Rechtssubjekt. Einer Klausel, die »die Menschheit« ermächtigt und begünstigt, fehlt also ein entsprechend organisierter Träger. Die Gruppe der 77, ja selbst die UN »repräsentiert« bisher jeweils nur einen Teil der Menschheit. Vgl. auch unten, Anm. 5 und 17. — Faktische Adressaten des Konzepts, soweit es Forderungen nach mehr internationaler sozialer Gerechtigkeit und wirtschaftlicher Entwicklungsmöglichkeiten enthält, sind in erster Linie die Industrieländer. — Präjudizierende Effekte einer Verwirklichung des *common heritage*-Konzeptes für den Tiefseeboden sind erstens im Meereskontext denkbar. Wie stünde es etwa einerseits mit den Krillbeständen in der Antarktis und den Fischvorkommen in der Hohen See und andererseits mit den Energieressourcen im Festlandsockel und den Möglichkeiten, im Küstenmeer *fish farming* zu betreiben? Müßte auch dies alles als *common heritage* einer internationalen Verwaltung unterstellt werden? Aus völkerrechtlicher Sicht gibt es hier wichtige Unterschiede, etwa den zwischen Staatsgebiet (Küstenmeer) und Staatengemeinschafts- oder Nichtstaatsgebiet (Hohe See). Aber sind dies aus der Sicht der Länder, die von den Vorteilen dieser Rechtslage ausgeschlossen sind (Binnenländer, fischereiwirtschaftlich unterentwickelte Staaten usw.), nicht eher formale Unterschiede, die von der Wucht des *common heritage*-Gedankens einmal überrollt werden? Ein zweiter Anwendungsbereich könnte der Weltraum sein, dessen Erforschung und Nutzung — also eine Tätigkeit — bereits

erscheint noch die Forderung der Industrienationen, daß nicht nur eine internationale Behörde, sondern auch die interessierten Staaten und Unternehmen Meeresbergbau betreiben können. Der mit jenem Konzept unternommene Denkschritt, der letztlich die internationalrechtliche Zuordnung einer Sache an der Reichweite des durch die Sachherrschaft Ermöglichten orientiert, wird durch eine — sich allerdings noch nicht abzeichnende — das Konzept allenfalls partiell widerspiegelnde Kompromißlösung seine prinzipielle Bedeutung jedoch nicht einbüßen. Mit der Zeit mögen Menschheitsgefahren und -chancen diesem neuartigen internationalen Verteilungs- und Kontrollkonzept vielmehr, möglicherweise in ganz anderen Regelungsbereichen (z. B. Umweltschutz, Weltraumnutzung, Forschung, friedliche Nutzung der Kernenergie, Technologietransfer, Raumordnung), zum Durchbruch und zur ungeschmälernten Umsetzung verhelfen. Die Erkenntnis dieser Gefahren und Chancen könnte dann in manchen Bereichen ein treuhänderisches, gemeinsam verwaltetes Menschheitseigentum und -erbe erforderlich und annehmbar machen<sup>5)</sup>.

der Weltraumvertrag zur *province of mankind* erklärt hatte. Müßte Gleiches nicht auf den Raum selbst erstreckt werden, etwa auf die nicht beliebig vermehrbaren äquatornahen Satelliten-»Parkplätze« (z. B. für den direkten Satellitenfunk aus dem Weltraum), auf die Erforschung und Nutzung der Himmelskörper, ja auf den vorteilsorientierten Satelliteneinsatz und die Satelliten selbst (zu letzteren W. v. Kries, Organisation internationaler Nutzsatellitensysteme [Baden-Baden 1977]; R. Pausch, Nachrichtensatellitensysteme. Organisatorische und wirtschaftliche Entwicklungen im internationalen Nachrichtenverkehr [Bonn 1975]), deren Status bisher (wie bei Flugzeugen und Schiffen) durch die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Flaggenstaat bestimmt wird (Art. VIII Weltraumvertrag)? Drittens könnte man nach Anwendungsbereichen des *common heritage*-Konzepts auf dem Gebiet terrestrischer Vorkommen und Nutzungsmöglichkeiten fragen. Wird nicht einmal auch das Argument vorgebracht werden, die arabischen Erdöl- und die nordamerikanischen, australischen und kanadischen Uranvorkommen müßten, weil für die Menschheit insgesamt lebenswichtig, ebenso einem Menschheitsgemeinschafts-Régime unterstellt werden wie etwa wichtige Verkehrsverbindungen und -einrichtungen? — Derartige theoretisch denkbare Weiterungen erscheinen heute noch abwegig. Man sollte sie gleichwohl im Auge behalten, wenn man die Konsequenzen des *common heritage*-Ansatzes bedenkt.

<sup>5)</sup> Vgl. W. v. Simson, Das Eigentum jenseits von Martin Wolf, in: Festschrift Ernst von Caemmerer (Tübingen 1977), S. 241 ff. Zu dieser Interpretation des *common heritage*-Prinzips bereits im Jahre 1967 Amerasinghe, der spätere Präsident der 3. UN-Seerechtskonferenz, in: A/C. 1/PV. 1526, S. 49 ff. ("public ownership", "public exploitation", "vision of the supra-national or world state", "international ownership", "international jurisdiction and control"). *Ibid.*, PV. 1527, S. 53–55, sprach auch Schweden (Alva Myrdal) von Anfang an vom "principle of 'internationalization' of the ocean floor". Pardo ging 1968 noch einen Schritt weiter: "the notion of

1.3. Die seit 1969 vor allem im Meeresbodenausschuß der Vereinten Nationen vermehrt erörterte Errichtung einer internationalen Tiefseebodenbehörde, also der Versuch, eine institutionelle Konsequenz aus dem *common heritage*-Ansatz zu ziehen<sup>6)</sup> und ein internationales Organ zu errichten, das den Meeresbergbau überwacht und u. U. sogar selbst durchführt, ist zweitens aus dem Arsenal des internationalen Organisations- und Verfahrensrechts nicht mehr wegzudenken. Die Bedeutung dieser zweiten Phase (ca. 1969/1973) der Meeresbodenberatungen wird letztlich ebenfalls unabhängig davon sein, ob es schließlich zu einer derartigen Verfestigung des Régimes, einschließlich der Errichtung eines internationalen Regiebetriebes für den Tiefseebergbau ("Enterprise") kommen wird, oder ob es, wie etwa im Bereich der Rechtsordnungen der Hohen See, der Antarktis und des Weltraumes oder auch im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes, im wesentlichen zunächst bei materiellrechtlichen internationalen Bestimmungen und nationalen und allenfalls rudimentären zwischenstaatlichen Verfahren und Einrichtungen (Informations- und Berichtssysteme, Konsultationsverfahren usw.) sein Bewenden haben wird. Denn im Rahmen der derzeitigen Seerechtsreform wurde im Unterschied zu den Seerechtsberatungen der dreißiger und fünfziger Jahre gemeinsam so intensiv über Errichtung, Funktion und Aufbau internationaler Behörden nachgedacht, daß hier mittlerweile ein aussagekräftiges, u. U. einmal präjudizierende Wirkungen entfaltendes Material vorliegt.

---

property that cannot be divided without the consent of all and which should be administered in the interests and for the benefit of all is also a logical extension of the common heritage concept", A/C. 1/PV. 1589, 28. Brasilien machte 1969 deutlich, daß es hier nicht um Fragen von *economic aid* gehe, A/C. 1/PV. 1674, S. 23. Die "notion of trust and trustees" wurde frühzeitig, etwa vom Meeresbodenausschuß im Jahre 1969, als Element des *common heritage*-Konzepts hervorgehoben (A/7622, Rdnr. 20). — Diese Parallelen zu Sozialisierungsvorstellungen und -traditionen liegen in der Tat auf der Hand. Vgl. etwa Art. 52 der saarländischen Landesverfassung vom 15. Dezember 1947 (zum Inhalt dieser Bestimmung vgl. J. I s e n s e e, Fortgeltung des saarländischen Sozialisierungs-Artikels unter dem Grundgesetz. Eine bundesstaatliche Normenkollision, DÖV 1978, S. 233 ff.).

<sup>6)</sup> Vgl. bereits A/6697 Abs. 4 (maltesisches Begleitmemorandum 1967) und vor allem Pardo, A/C. 1/PV. 1515, S. 66 ff. Die USA griffen diesen Aspekt sogleich auf und schlugen ohne Erfolg die Errichtung eines "committee on the oceans" vor, *ibid.*, PV. 1524, S. 19 ff. (1967). 1969 sprach dann der Meeresbodenausschuß davon, nach weitverbreiteter Auffassung impliziere das Konzept "an international machinery for the regulation and management of the sea-bed . . . on behalf of the international community", A/7622, Rdnr. 21.

Diesem Erfahrungsschatz lassen sich vor allem Hinweise entnehmen für die faktischen Voraussetzungen der Gründung und der Funktionsfähigkeit internationaler Organisationen mit operativen wirtschaftlichen Aufgaben. Nicht nur das materielle Völkerrecht, sondern auch das internationale Organisations- und Verfahrensrecht hängt in hohem Maße von dem außerrechtlichen Gefüge ab, innerhalb dessen es besteht und das Ausgangs- und Anknüpfungspunkt seiner Wirksamkeit ist. Das gilt auch hier. Konstituierung, Funktionsübernahme und -erfüllung einer gemeinsamen Meeresbodenbehörde, der Zusammentritt ihrer Organe und deren wirksame Zuordnung zueinander sowie das Funktionieren der Verfahrens- und Abstimmungsregeln — das alles wird nur dann Realität, und dies wird nur dann zur bisher weitgehend einvernehmlich angestrebten Ausweitung der internationalen Organisationslandschaft führen, wenn es als die sachgerechte Antwort aller, einschließlich der mächtigen Wenigen, auf spezifische Gegebenheiten, Machtverhältnisse und Bedürfnisse erscheint und nicht als die einseitige Dezision der zahlenmäßig Vielen <sup>7)</sup>.

Die bisherigen Verhandlungen über die geplante Meeresbodenbehörde zeigen jedenfalls einmal mehr, daß es bei der Entwicklung und Bewertung von organisations- und verfahrensrechtlichen Initiativen nicht nur auf die in Frage kommenden Rechtsprinzipien und ihre Zwischenformen ankommt (etwa: Dreigliedrigkeit des Organisationsaufbaus, Bänkesystem, innerbehördliche Gewaltenteilung; mittelbare oder unmittelbare Verwaltung, operativer Behördenarm; Einstimmigkeit, Konsens, qualifizierte oder einfache Mehrheit). Wichtiger sind vielmehr zunächst die faktischen Bedingungen, unter denen dieses oder jenes normative Prinzip überhaupt wirksam werden kann, also die Lebensstatsachen, denen die jeweils verwendeten Grundsätze gewachsen sein sollen. Wie im innerstaatlichen Bereich etwa die parlamentarische Regierungsweise ohne das Vorliegen bestimmter außerrechtlicher Systembedingungen versagen muß,

---

<sup>7)</sup> Derartige Zusammenhänge zwischen Recht und außerrechtlichen Vorgängen und Gestaltungen hatten schon die rechts- und völkerrechtssoziologischen Arbeiten Max Hubers und des älteren Dietrich Schindler herausgearbeitet. Vgl. etwa D. Schindler, *Verfassungsrecht und soziale Struktur* (5. Aufl. Zürich 1970), S. 70 ff., 92 ff. — Als praktisch sanktionsloses Recht muß das Völkerrecht die Spannung zwischen Norm und Wirklichkeit geringer halten als jede andere Art von Rechtsordnung. Überspannung würde hier lediglich den Ungehorsam fördern, wenn nicht geradezu zu ihm nötigen. Vgl. H. Krüger, *Das Prinzip der Effektivität, oder: Über die besondere Wirklichkeitsnähe des Völkerrechts* (1957), jetzt in: *Staat — Wirtschaft — Völkergemeinschaft* (Frankfurt/M. 1970), S. 121 ff.

ist im zwischenstaatlichen Organisationsrecht z. B. der Übergang vom Einstimmigkeits- zum Mehrheitsprinzip abhängig von einem gewissen Wertekonsens und einer damit zusammenhängenden interessenmäßigen Homogenität unter den Organisationsmitgliedern. Angesichts der fehlenden Integration des Systems der Vereinten Nationen und der weder zu überschenden noch zu überspielenden Heterogenität seiner Akteure wie der Weltgesellschaft insgesamt kann es deshalb nicht überraschen, daß jedenfalls die Gründung einer nach den Vorstellungen der Entwicklungsländer überwiegend auf den Mehrheits- und Staatengleichheitsprinzipien aufbauenden Meeresbodenbehörde, der sogar operative wirtschaftliche Funktionen zugedacht sind, bisher nicht gelang. Auch hier sind demnach allenfalls Kompromißlösungen konsensfähig. Neue Einrichtungen und Verfahren ohne ein Mindestmaß an Berücksichtigung der Interessen aller betroffenen Gruppen müßten ohne Wirkung bleiben.

1.4. Von großer prinzipieller Bedeutung ist das Meeresbodenthema drittens insofern, als die spezielle *common heritage*-Idee, die ursprünglich nur gewisse entwicklungspolitische Gleichheits- und soziale Gerechtigkeitselemente enthielt<sup>8)</sup>, sowie die Meeresbodenfrage allgemein von der unterindustrialisierten Staatenmehrheit verhandlungsstrategisch und materiell seit 1974 immer mehr mit den Forderungen nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung verschränkt und damit zu einem neuen allgemeinen Solidarisierungsthema der Dritten Welt ge-

---

<sup>8)</sup> Bereits im maltesischen Begleitmemorandum hatte es geheißen: "The net financial benefits . . . shall be used primarily to promote the development of poor countries", A/6695. 1967 hatte Pardo dann im gleichen Sinne an "moral concepts" appelliert, A/C. 1/PV. 1516, S. 7, und *ibid.*, PV. 1515, S. 58-60, von der "intolerable injustice" gesprochen, "that would reserve the plurality of the world's resources for the exclusive benefit of less than a handful of nations. The strong would get stronger, the rich richer". Ein Jahr später sprach er von einem "legal framework for the realistic and equitable solution of anticipated problems. This . . . the concept of common heritage will enable us to do", A/C. 1/PV. 1589, S. 28: "(It) implies equitable distribution of the benefits from exploitation of the heritage". Er verlangte im Juni 1968 nach Prinzipien, die "new, equitable and moral" seien, A/AC. 135/WG. 1/SR. 7, S. 52. Eineinhalb Jahre später führte Indien aus: "It would be ironic if the already-opulent communities of the world were left with unchartered freedom to exploit the riches of this new environment. This may tragically lead the economically backward a majority of the world to discard the path of reasoned accommodation as unsuccessful and take to more aggressive measures. Therefore, it is of supreme importance to take into account the interests, needs and aspirations of the developing countries", A/C. 1/PV. 1673, S. 28.

macht wurde<sup>9)</sup>. Eine zunächst primär gebietsrechtliche, rüstungskontrollpolitische und bergbautechnische Spezialfrage des internationalen öffentlichen Seerechts wurde zunehmend aus ihrem maritimen Kontext – vor allem dem mit den Rechtsordnungen des Küstenmeeres, des Festlandsockels und der Hohen See – herausgelöst. Sie wurde nun, in der dritten Phase der Meeresbodenberatungen (ca. 1974/1977), überwiegend in Verbindung gebracht mit den und materiell angereichert durch die neueren Zielsetzungen und Entwicklungen auf dem Gebiet der allgemeinen, der terrestrischen Handels- und Rohstoffordnung. Land- und rohstoffbezogene Vorstellungen traten in den Vordergrund. Die Tiefsee sollte terranisiert, ein marktwirtschaftlicher Abbau der Meeresbodenschätze überhaupt verhindert werden. Nicht mehr »Meeresbergbau, Seerecht, UN-Seerechtskonferenz« lauteten nun die Stichworte, sondern »marine Rohstoffgewinnung, internationales Rohstoff- und Handelsrecht, UNCTAD«.

<sup>9)</sup> Vgl. etwa R. Kemper, Nationale Verfügung über natürliche Ressourcen und die Neue Weltwirtschaftsordnung der Vereinten Nationen (Berlin 1976); A. Borrmann, Neue Weltwirtschaftsordnung und internationales Seerecht, in: D. Kebschull [u. a.] (Hrsg.), Die neue Weltwirtschaftsordnung (Hamburg 1977), S. 131 ff., 145 ff., 152 f.; N. Kleinheyer, Konzept und Kompetenz einer Weltmeeresbehörde (Bonn 1978), S. 17 f.; A. Pardo/E. M. Borgese, The New International Economic Order and the Law of the Sea (Malta 1976); R. Schmidt, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, in: VVDStRL 36 (1978), S. 65 ff., 83 ff. – Zur Haltung der Bundesrepublik Deutschland vgl. Bundesaußenminister Genscher, Europa-Archiv 33 (1978), S. D 149 ff.; Staatssekretär Hermes, Herausforderung der Dritten Welt an die Industrieländer, Bulletin 42 (1978), S. 404 ff., 407 ff. – Bereits 1968 hatte Chile im *Ad Hoc*-Meeresbodenausschuß ausgeführt: "The Committee must act in the same spirit as had guided the proceedings of UNCTAD in 1964 and has made it possible to adopt . . . decisions modifying some of the principles which had governed economic and commercial activity during the twenty years following the Second World War . . . The *Ad Hoc* Committee might similarly formulate entirely new principles with respect to the exploitation of the resources of the sea", A/AC. 135/SR. 8, S. 69. Im November 1974 wurde dann bei den Friedmann Series in International Law (Columbia Journal of Transnational Law 14 [1975], S. 3 ff.) festgestellt, den Entwicklungsländern gehe es in den Meeresbodenberatungen jetzt primär um "establishing a model international organization embodying their perspective of the new international economic order" (*ibid.*, S. 32). "The present negotiating difficulties . . . arise from the conflict between the desire of developing countries to place the Conference within the continuum of other international efforts to effect fundamental changes in political and economic relationships, and the desire of the industrialized countries to ignore the implications of the Conference", *ibid.*, S. 37 (L. Ratiner).

Dieser dramatische Themen- und Forumswechsel spiegelte vor allem eigene Gegebenheiten und Interessen der Dritten Welt, die auf der Seerechtskonferenz über eine sichere Zwei-Drittel-Mehrheit verfügt, wider und trug den Problemen der Industrieländer nicht genügend Rechnung. Der Wechsel erfolgte zudem weitgehend ohne Rücksicht auf seine etwaigen Rückwirkungen auf die restlichen, schwerwiegenden Rechtsprobleme des Meeresraumes und auf die ihnen seit 1973 gewidmete Seerechtskonferenz, die ja gerade den Mechanismus für das Herbeiführen eines neuen internationalen Konsenses, nicht einer nur gruppenorientierten Teillösung bilden sollte. Es konnte deshalb nicht überraschen, daß in Konsequenz dieser von der Gruppe der 77 bewußt eingeleiteten Entwicklung schließlich vorgeschlagen wurde, die Beantwortung der solcherart gänzlich neu formulierten und neu bewerteten Meeresbodenfrage nun auch konferenzpolitisch notfalls nicht mehr auf der Meereskonferenz zu suchen, sondern – von den meeresvölkerrechtlichen Fragen gegebenenfalls abgekoppelt – in jenem nord-süd-politischen Konferenzverbund<sup>10)</sup>.

Der hier erfolgte Wechsel der Regelungsschwerpunkte und -verfahren ist allgemein bedeutsam. Dies gilt unabhängig davon, wie nah auch immer man einer völkerrechtlich unterbauten Neuen Weltwirtschaftsordnung oder auch nur einer von ihr inspirierten Neuen Weltmeeresordnung einmal kommen wird. Denn jedenfalls ist das Meeresbodenthema jetzt zum Teilbereich eines globalen, umfassenden, der (rechtlichen) Weltordnung geltenden völkerrechtlichen Denkens geworden und nimmt damit auch teil an dessen methodischem Ansatz.

Damit spiegelt auch die hier beobachtete Entwicklung die Stufenfolge eines Prozesses internationaler Problembewältigung wider, als einer Technik, die sich der Perspektive eines allgemeinen völkerrechtlichen Fortschrittsgedankens bedient. Der Fortschritt wird hier in der völkerrechtlichen oder besser: in der einer Gesamtvorstellung entsprechenden vertraglichen Einräumung von Rechtspositionen und

---

<sup>10)</sup> Vgl. W. Graf Vitzthum, Stellungnahme, in: Öffentliche Anhörung des Auswärtigen Ausschusses und des Ausschusses für Wirtschaft des Deutschen Bundestags am 7. Dezember 1977 über das Thema »Probleme der 3. UN-Seerechtskonferenz unter besonderer Berücksichtigung der Fragen des Meeresbodenbergbaus« (Bonn), S. 156 ff. – Ein *un-linkage* verschiedener bei der Konferenz gemeinsam verhandelter Fragen erwägt jetzt auch Darman (Anm. 2), S. 380. *Ibid.*, S. 393 f., diskutiert er die Möglichkeit eines "seabed 'mini-treaty' – to be developed outside the U.N. Conference framework . . . It would be essentially a licensing regime".

Verfügungsmöglichkeiten gesehen. Die Technik der Problemlösung besteht darin, zunächst die Anerkennung eines allgemeinen Zieles zu erreichen, sodann daraus die Erkenntnis abzuleiten, was dieses allgemeine Ziel an Änderung gegenwärtiger, ihm entgegenstehender Zustände verlangt, sowie schließlich die danach in Betracht kommenden Planungen und Maßnahmen gegen andere Interessen und Notwendigkeiten abzuwägen und voranzutreiben.

Im Bereich der Welthandels- und -rohstoffpolitik geht die Stufentechnik bekanntlich von der Vorstellung aus, eine befriedigende Lösung der in der Benachteiligung der Entwicklungsländer zutage tretenden Probleme sei nicht nur nötig (worüber im Prinzip kein Streit besteht), sondern auch möglich, und zwar im Wege der Zuerkennung von Rechten an die Schwächeren durch die Stärkeren, von Rechten, die sich auf politisch und wirtschaftlich substantielle Leistungen beziehen. Die Problembewältigung ist nun insofern eine abgestufte, als die Notwendigkeit einer Globalkonzeption – die Erarbeitung und Durchsetzung eines weltweiten Entwicklungskonzepts, ja einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung aus einem Guß – und die Notwendigkeit der daraus folgenden Ansprüche und Gewährungspflichten auf einer ersten Stufe zunächst aus unverbindlicher Ferne herausgeholt und als Thema aufgeworfen wird. Auf der zweiten Stufe wird jene prinzipielle Konzeption – die Ersetzung der überkommenen Austauschstrukturen durch gerechtere oder jedenfalls andere ökonomische Ordnungsvorstellungen – dann allmählich als vordringliches Thema internationaler Konferenzen etabliert und in einer Konferenzserie ohne Vorbild verfochten. Erinnert sei etwa an die 6. und 7. UN-Sonder-Generalversammlung (1974/75), an das UNIDO-Programm auf ihrer Generalkonferenz in Lima (1975), an UNCTAD IV in Nairobi (1976) sowie an den Pariser Nord-Süd-Dialog (1975/1977). Das entwicklungsstrategische Konzept, verfestigt in der von den Vereinten Nationen angenommenen »Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten« (GA Res. 3281 [XXIX] vom 12. Dezember 1974) und in den UN-Erklärungen zur Schaffung einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung (seit 1974), wird auf dieser Stufe in den Bereich des konkret zu Unternehmenden geholt. Auf einer dritten Stufe – und hier kommt nun die Meeresbodenfrage schärfer ins Bild – geht es dann darum, das allgemeine entwicklungspolitische Konzept als detaillierten Verhandlungsgegenstand mitsamt seinem materiellen und institutionellen Regelungsgehalt bei möglichst vielen, auf den ersten Blick eher technischen, der Entwicklungsproblematik weitgehend entrückten Ge-

genständen und auf den ihnen gewidmeten Spezialforen zur Anerkennung zu bringen<sup>11)</sup>.

Von seiten der Befürworter des grundsätzlichen neuen Ordnungsschemas kommt es dabei darauf an, deutlich zu machen, daß das Problem der Eröffnung gerechter, effektiver wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungsmöglichkeiten für möglichst Viele nur als ein weltweit einheitliches und als ein tendenziell alle Gegenstände umfassendes zu begreifen und zu lösen ist. Sie müssen darlegen, daß die Lösung weder in unregelter, nur an Wettbewerbsgesichtspunkten und bilateralen und regionalen Absprachen orientierter Wirtschaftsweise voranzutreiben ist, noch in isolierten, nur an der jeweiligen Sache (hier: an einer primär investitionsichernden und umweltschützenden Regelung des Meeresbergbaus)<sup>12)</sup> orientierten Spezialregelungen<sup>13)</sup>.

<sup>11)</sup> Im Welthandelsrahmen bestand der erste Schritt in der Aufnahme des auf wachsende Gleichheit gerichteten Entwicklungsgedankens in die handelspolitischen Zielkataloge, von der Hauptkonferenz in Havanna bis zur Einberufung der vier bisherigen Welthandelskonferenzen. Als zweiter Schritt erfolgte die Errichtung einer Organisation, welche die mit einem solchen Programm verbundenen Sachfragen und Forderungen zu abstimmungsfähigen Vorschlägen verdichten sollte. Den dritten Schritt bildete dann der Ausbau der Welthandelskonferenzen zu einem Forum, dessen Unterhalt im wesentlichen von den Industriestaaten bestritten wurde, in dem die Dritte Welt aber sowohl zahlenmäßig als auch dem Gewicht und der Überzeugungsmacht ihrer Argumente nach bald die Übermacht gewann. — Vgl. im einzelnen M. Ruge, Der Beitrag von UNCTAD zur Herausbildung des Entwicklungsvölkerrechts (Diss. Freiburg i. Br. 1976), S. 16 ff. (Havanna-Charta), 29 ff. (GATT), 44 ff. (»gap-Theorie« von R. Prebisch), 116 ff. (UNCTAD und internationale öffentliche Meinung), 124 ff. (UNCTAD-»message«); J. Amuzegar, The North-South Dialogue: From Conflict to Compromise, Foreign Affairs 54 (1976), S. 547 ff., 549 ff. (historische Entwicklung), 556 ff. (Freihandel versus »distributional justice«); Kleinheyer (Anm. 9), S. 11 ff.

<sup>12)</sup> Eine Meeresbodenbehörde, wie sie jetzt von den Entwicklungsländern befürwortet werde, würde besitzen »tax and regulatory reach far beyond the scope of activities and jurisdiction which require its creation«, Darman (Anm. 2), S. 588.

<sup>13)</sup> In der UN-Charta war die Forderung nach Herstellung wirtschaftlicher und sozialer Weltgerechtigkeit nur nebenbei enthalten. Es fehlten nähere Beschreibungen dessen, was sich daraus an gegenseitigen Rechten und Pflichten ergeben sollte. Vgl. Ruge (Anm. 11), S. 6 ff. (UN-Charta), 16–45 (Entwicklungspolitik bis 1964), 135 ff. (UNCTAD); Amuzegar (Anm. 11), S. 556 ff. (zum »ideologischen« Konflikt zwischen Anhängern des Freihandels und der »redistribution of the world's wealth«). — Ein aus der UNCTAD-Praxis abgeleiteter Gedanke verdient hier besondere Beachtung. Man kann ihn als Grundsatz der Wettbewerbsneutralisierung möglicher Problemlösungen bezeichnen, vor allem auf dem so umstrittenen Gebiet der Stabilisierung und Indexierung der Rohstoffpreise. Hier hat die Konferenz von Nairobi (1976) neue Anregungen, wenn auch nicht die von der Gruppe der 77 angestrebten Lösungen, erbracht.

Das Régime des Tiefseebodens ist demnach auch insofern von allgemeiner Bedeutung, als sich an ihm diese abgestufte Problemlösungstechnik verdeutlichen läßt. Im Vordergrund der welthandels- und weltrohstoffpolitischen Neuformulierung der Meeresbodenfrage stand, wie stets, der Aufbau einer neu definierten Interessenlage — nämlich die mit entwicklungsstrategischen und moralischen Argumenten begründete Forderung nach einer internationalen, institutionalisierten, mehrheitsbestimmten Kontrolle der marinen Rohstoffgewinnung — sowie die Herausbildung und das Agieren neu anerkannter Machtgruppierungen (insbesondere der seit der Genfer Welthandelskonferenz von 1964 immer wichtiger werdenden, mittlerweile auf 117 Mitglieder angewachsenen Gruppe der 77 als neuer Entwicklungsländerallianz). Dabei interessiert vor allem die Frage, inwieweit sich die hier zunächst eher beiläufig, dann von den vorwärts drängenden Entwicklungsländern immer bewußter und gezielter unternommenen Schritte einer Orientierung der speziellen Meeresbodenregelung an den Reformvorschlägen für die allgemeine Weltwirtschaftsordnung begreifen lassen als Ausflüsse jener rechtspolitischen Stufentechnik.

In diesem Zusammenhang tritt dann auch die naheliegende Frage auf, inwieweit man sich bei dieser Neudefinition des Meeresbodenthemas über die endgültigen wirtschafts- und seerechtspolitischen Folgen des in die Debatte eingeführten Konzeptes eingehendere Gedanken gemacht hat<sup>14</sup>). Wie gelang es den Entwicklungsländern, den Industriestaaten das Thema der politischen Fortschrittsvorstellung und damit die Verantwortung für ihre Realisation oder ihr Scheitern aufzuzwingen? Haben die Industrieländer wenigstens im relativ überschaubaren Meeresbodenkontext die Vorschläge der Gruppe der 77 als widersprüchlich, als

---

<sup>14</sup>) Wenn die Menschheit innerhalb der nächsten Jahrzehnte auf die Ausbeutung und Vermarktung der Tiefseevorkommen — ein technisch und finanziell außerordentlich aufwendiges Verfahren, das nach heutigen Schätzungen Investitionen von mehreren Milliarden DM erfordern wird — angewiesen ist, so fragt sich, wie dies mit dirigistischen Mitteln erreichbar sein soll. — Jedenfalls ist es die auf diesem speziellen Feld wie auf dem der Weltwirtschaftsordnung allgemein zu beobachtende Artikulationsschwäche der westlichen Industriestaaten (die Frontstellung lautet hier »West gegen Süd plus Ost«; vgl. Amuzegar [Anm. 11], S. 549 ff.), die den Entwicklungsländern ihre klug genutzte Chance gibt. Sie bringen es immer wieder fertig, dort, wo ihnen die Durchsetzung konkreter Rechte und Bevorzungen nicht gelingt, wenigstens die Anerkennung allgemeiner Prinzipien und Ziele zu erreichen, häufig auch — wie bei den Meeresbodenberatungen im Schoße der UN seit 1967 — die Einsetzung von Kommissionen und Konferenzen, die mit der Ausarbeitung weiterer Vorschläge betraut werden. Vgl. auch Kemper (Anm. 9), S. 125 ff.

vielleicht sogar für die Entwicklungsländer selbst schädlich<sup>15)</sup> widerlegt, oder sind sie ihnen nur ausgewichen? Läßt sich auf diesem Teilgebiet gar schon die Herausbildung eines »Entwicklungsvölkerrechts« beobachten, also das Entstehen von Ansätzen einer völkerrechtlichen Gesamtkonzeption, bei welcher nicht die Lebenserhaltung einzelner Herrschaftsgebiete, sondern die Lebensqualität der Weltbevölkerung als Rechtsanforderung an die Gemeinschaft im Vordergrund steht<sup>16)</sup>?

1.5. Diese Fragen führen schließlich zum Zusammenhang zwischen den drei genannten prinzipiellen Aspekten des Meeresbodenthemas und damit auch zum Zusammenhang zwischen den ihnen korrespondierenden Phasen der bisherigen internationalen Beratung. Hier geht es zunächst um zwei Konsequenzen, die aus der prinzipiellen Vorstellung zu ziehen

---

<sup>15)</sup> Das von den Entwicklungsländern gegen den anfänglichen Widerstand der Industriestaaten favorisierte Konzept einer »exklusiven Wirtschaftszone« jedenfalls begünstigt diese mehr als jene: Die USA würden die größten Gewinner sein, und sieben der zehn am meisten begünstigten Länder wären Industriestaaten (Swing [Anm. 2], S. 533). Vgl. Darman (Anm. 2), S. 383 Anm. 4. Das Bild verschlechtert sich für die Entwicklungsländer noch mehr, wenn die Außengrenze des »Festlandsockels« künftig vom Kontinentalrand (nicht nur von der 200 sm-Breitenlinie der Wirtschaftszone) gebildet wird. Denn zu den 37 solcherart begünstigten Ozean-anrainerstaaten gehörten neben Brasilien, Indien und Mexiko vor allem Australien, Großbritannien (bzw. die EG), Japan, Kanada, Neuseeland, Norwegen, die UdSSR und die USA. Vgl. auch Graf Vitzthum, Neue Weltwirtschaftsordnung und neue Weltmeeresordnung. Innere Widersprüche bei zwei Ansätzen zu sektoralen Weltordnungen, EA 33 (1978), S. 455 ff.

<sup>16)</sup> Damit ist weniger nach einem bereits bestehenden Rechtszustand, als nach einer Wegetappe im Blick auf eine mögliche Entwicklung gefragt. Lassen sich aus der völkerrechtlichen Praxis schon Anhaltspunkte dafür gewinnen, daß ein gemeinsamer, praktisch nicht mehr in Frage stehender Überzeugungsstand und eine hinreichend durchdachte Formulierung gegenseitiger Rechte und Pflichten mit Anzeichen dauerhafter Befolgung zustandegekommen ist, mit der Folge der Entstehung völkerrechtlicher Verbindlichkeit? Ruge (Anm. 11), S. 233 ff., glaubt, derartiges aus der UNCTAD-Praxis bereits ableiten zu können. Er geht dabei so weit, eine entstehende entwicklungsrechtliche Gesamtkonzeption auf der Basis entwicklungsmäßig verschiedener Gruppenbildung zu entwerfen. Man wird ihm zwar darin zustimmen können, daß die Existenz und Artikulationskraft der Gruppe der 77 ihre Durchsetzungsmittel und ihr politisches Gewicht bereits zu einer auch völkerrechtlich bedeutsamen Tatsache machen, ja daß ohne gewisse Grundlegungen, die eine Überwindung der ärgsten globalen wirtschaftlichen und sozialen Gegensätze zur prinzipiellen und in Einzelheiten schon zur Rechtsform gediehenen Forderung macht, künftig ein völkerrechtlich zweifelhafter Zustand einträte (beteiligt sich doch an den traditionellen Orientierungen des Völkerrechts ein Teil der Menschheit nicht länger). Aber die Gruppe der 77 ist doch wohl kaum, wie Ruge annimmt, bereits im Besitz einer neuen, mehr als das Alte umfassenden Konzeption, sondern nach wie vor nur auf der Suche nach ihr.

sind, daß es sich hinsichtlich des landfernen Meeresbodens um Gebiete, Vorkommen und Handlungsmöglichkeiten handelt, die der ganzen Menschheit gehören, also nicht nur z. B. den Industrieländern oder den geographisch begünstigten Staaten<sup>17)</sup>.

Folgt aus dieser Ausgangsprämisse nicht erstens, daß bei der organisations- und verfahrensrechtlichen Ausgestaltung des Gemeinschaftsrégimes keine wesentliche Gruppe von »Erben« rechtlos gestellt werden darf? Gehört dazu nicht in jedem Fall der Teil der Menschheit, der auf absehbare Zeit allein in der Lage sein wird, diese Vorkommen abzubauen und sie damit zumindest mittelbar auch den anderen Gliedern der »Erbengemeinschaft« verfügbar zu machen? Folgt aus der der *common heritage*-Idee u. a. zugrundeliegenden Vorstellung einer größeren realen Verteilungsgerechtigkeit nicht auch das an die Ozeananrainerstaaten gerichtete Gebot, die Integrität des Gemeinschaftsgebietes nicht zu verletzen? Müßten den geographisch benachteiligten Staaten — insbesondere also den Binnenländern und den *shelf-locked countries* — nicht besondere, kompensierende Teilhabe- und Mitgliedschaftsrechte im Régime für das nicht-nationale Unterwassergebiet eingeräumt werden, jedenfalls dann, wenn es zu einer internationalen Billigung der Monopolansprüche kommt, die die von der Natur begünstigten Länder weit über ihr nationales Küstenvorfeld hinaus erheben?

Damit ist bereits ein zweiter Aspekt der *common heritage*-Prämisse angedeutet. Bei ihm geht es um den Zusammenhang zwischen dieser allgemeinen Leitvorstellung und ihrer entwicklungsstrategischen Zuspitzung. Folgt aus der, wie angedeutet, außerordentlich komplexen Ausgangsprämisse nicht u. a., daß ein einziges Regelungsziel — im vorliegenden Kontext also: der Inhalt des weltwirtschaftspolitischen Forderungskatalogs der Gruppe der 77 — nicht absolut

---

<sup>17)</sup> In der speziellen Seerechtsproblematik hat dieser »Entwicklungs- und Menschheitsaspekt« noch keinen klaren Ausdruck gefunden. Er wurde jedenfalls primär zur jeweiligen Begründung ganz unterschiedlicher Interessen benutzt. So forderte Afghanistan 1967 unter Berufung auf das *common heritage*-Konzept Zugangsrechte für Binnenstaaten (A/C. 1/PV. 1528, S. 62), während die lateinamerikanischen Staaten mit den gleichen Argumenten ihre Küstenmeeresansprüche verteidigten (*ibid.*, PV. 1529), S. 53). Während Japan demgegenüber in der maltesischen Initiative vor allem eine Barriere gegen exzessive Ansprüche der Festlandssockelstaaten sah, maß Jamaika (*ibid.*, S. 78–80) diesem Konzept primär entwicklungspolitische Bedeutung bei. Die USA schließlich sahen in dem Vorschlag gar nur die Aufrechterhaltung des bestehenden Rechtszustandes: "the oceans and the deep ocean bottoms remain as they are, the legacy of all human beings" (A/PV. 1639, S. 3–5 [1967]).

gesetzt werden darf? Muß das angestrebte Régime nicht auch anderen Gesichtspunkten genügen, etwa denen der Tauglichkeit für den angestrebten Zweck und denen seiner Rückwirkungen auf anderen Gebieten?

Schließlich geht es drittens um Fragen, die nicht mehr unmittelbar aus dem *common heritage*-Gedanken entstehen, sondern die sich auf den Zusammenhang beziehen zwischen jener institutionellen Verfestigung des Régimes auf der einen Seite und diesem welt-handels- und weltrohstoffpolitischen Zielpunkt auf der anderen. Hier fragt es sich u. a., ob der sich bildende entwicklungsstrategische Programmbestand schon die Grundlage für die Bildung eines internationalen, mit Mehrheiten und ohne gesicherten Minderheitenschutz beschließenden Entscheidungsgremiums, einschließlich eines internationalen öffentlichen Meeresbergbauunternehmens, abgeben kann.

Diesen drei prinzipiellen Aspekten des Régimes des Tiefseebodens, ihren Querverbindungen und den ihnen jeweils korrespondierenden Beratungsphasen soll im folgenden vorrangig nachgegangen werden. Die Wahl dieses Schwerpunktes soll es ermöglichen, über Aussagen hinauszugelangen, die lediglich Momentaufnahmen des augenblicklichen, noch keineswegs gesicherten oder gar abgeschlossenen Verhandlungsstandes widerspiegeln. Die Konzentration auf die prinzipiellen Aspekte wird insofern erleichtert, als über die Details der Meeresbodenfrage, einschließlich der einzelnen Stadien ihrer Behandlung, bereits zahlreiche Dokumentationen<sup>18)</sup> und Analysen vorliegen<sup>19)</sup>.

---

<sup>18)</sup> Die offiziellen Konferenzdokumente (Summary Records of Meetings, Documents of the Conference) der ersten (New York 1973) bis fünften Session (New York – Sommer – 1976) sind von den Vereinten Nationen als Official Records (Vol. I-VI) veröffentlicht worden. Die alljährlichen Berichte des UN-Meeresbodenausschusses (1967/68: *Ad Hoc*-Ausschuß), die die wesentliche Vorarbeit für die Konferenz widerspiegeln, tragen folgende Symbole: 1968: A/7230, 1969: A/7622, 1970: A/8021, 1971: A/8421, 1972: A/8721, 1973: A/9021 (6 Bände). Wichtig außerdem: United Nations Legislative Series, National Legislation and Treaties Relating to the Territorial Sea, the Contiguous Zone, the Continental Shelf, the High Seas and to Fishing and Conservation of the Living Resources of the Sea (ST/LEG/SER. B/15) (New York 1970); *ibid.*, National Legislation and Treaties Relating to the Law of the Sea (ST/LEG/SER. B/16) (New York 1974). – Aus der Fülle der sonstigen Dokumentationsliteratur sind besonders hervorzuheben: S. Oda, *The International Law of the Ocean Development. Basic Documents*, Bd. I (Leiden 1972); Bd. II (Leiden 1975); S. H. Lay/R. Churchill/M. Nordquist, *New Directions in the Law of the Sea, Documents*, Bde. I-II V-VI (New York/London 1975/1977); R. Churchill/M. Nordquist, *New Directions in the Law of the Sea, Documents*, Bd. IV (New York/London 1975); H. G. Knight, *The Law of the Sea: Cases, Documents, and Readings* (Washington 1975); *Sea-Bed 1968*, Worldmark International Documenta-

## 2. Erste Phase: Etablierung und Schwächung des *common heritage*-Konzepts

2.1. Es war Arvid Pardo, der das Meeresbodenthema zuerst auf den politischen und völkerrechtlichen Begriff gebracht und den prinzipiellen Zugriff der Vereinten Nationen auf diesen Gegenstand angeregt hat. Das vor einem Jahrzehnt so nachdrücklich in Kurs gesetzte dreigliedrige Lösungskonzept — die *common heritage*-Idee, der Vorschlag der Errichtung einer Meeresbodenbehörde als Treuhänder der Menschheit, die dabei mit ins Auge gefaßte Begünstigung der Entwicklungsländer —

---

tion, 6 Bände (A, B-I, B-II, C, D, Z) (New York 1970); Sea-Bed 1969, Worldmark International Documentation, 8 Bände (A-G, Z) (New York 1971); R. Platzöder, Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Documents of the Caracas Session 1974, Werkhefte des Instituts für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg, H. 26 (Frankfurt 1975); dies., Geneva Session 1975, *ibid.*, H. 27 (Frankfurt 1975); dies., New York Session, 10 March–7 May 1976, *ibid.*, H. 29 (Frankfurt 1976); dies., New Yorker Sessionen 1976, 4 Bände (Ebenhausen 1977); dies., New Yorker Session 1977, 2 Bände (Ebenhausen 1977); dies., Genfer Session 1978, 3 Bände (Ebenhausen 1978).

<sup>19)</sup> Die für den Meeresboden-Teilaspekt der Seerechtskonferenz bis Mitte 1973 relevante deutschsprachige und sonstige Literatur, einschließlich verschiedener Bibliographien, ist im wesentlichen erfaßt in: W. Graf Vitzthum, Der Rechtsstatus des Meeresbodens. Völkerrechtliche Probleme der Zuordnung und Nutzung des Grundes und Untergrundes der Hohen See außerhalb des Festlandssockels (Berlin 1972), bzw. ders., Auf dem Wege zu einem neuen Meeresvölkerrecht. Zur Rechtslage vor der Dritten Seerechtskonferenz, JIR 16 (1973), S. 229 ff., 239 ff. — Die neuere Entwicklung schildern dann im deutschen Sprachraum u. a. R. Platzöder, Die Dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen, JIR 17 (1974), S. 195 ff.; dies./Graf Vitzthum, Zur Neuordnung des Meeresvölkerrechts auf der Dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen (Ebenhausen 1974); dieselben/M. I. Kehden, Von der Freiheit zur Nationalisierung der Meere? Die dritte Seerechtskonferenz der VN in Caracas vom 20. Juni bis 29. August 1974, Vereinte Nationen 5 (1974), S. 129 ff.; K. H. Knoke, III. Seerechtskonferenz — Session Caracas, Außenpolitik 25 (1974), S. 418 ff.; U. Jenisch, Probleme der 3. UN-Seerechtskonferenz, Außenpolitik 25 (1974), S. 193 ff.; ders., Tendenzen im internationalen Seerecht: post Caracas 1974, EA 29 (1974), S. 799 ff.; K. H. Knoke, III. Seerechtskonferenz — Session Genf, Außenpolitik 26 (1975), S. 407 ff.; H. J. Martin, Das neue Seevölkerrecht, NJW 1975, S. 722 ff.; R. Platzöder, Die Dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen. Eine Zwischenbilanz (Ebenhausen 1975); dies., Politische Konzeptionen zur Neuordnung des Meeresvölkerrechts (Ebenhausen 1976); Graf Vitzthum, Terranisierung des Meeres. Die Tendenz zu einem rohstoffbezogenen Seerecht, EA 31 (1976), S. 129 ff.; U. Jenisch, Der Stand der UN-Seerechtskonferenz, Außenpolitik 27 (1976), S. 414 ff.; ders., Ergebnisse der 6. Session der 3. UN-Seerechtskonferenz (Hamburg 1977); Graf Vitzthum (Anm. 15), S. 460 ff. — Zum neueren

traf offensichtlich einen bislang nicht deutlich gesehenen und jedenfalls nicht adäquat benannten Ansatz für die Beantwortung eines bestimmten Typs völkerrechtspolitischer Fragen. Dieser Ansatz und die Tiefseefrage überhaupt haben seither Hausrecht in der Völkerrechtswissenschaft gewonnen.

Noch heute ist die Behandlung des Meeresbodenthemas – jedenfalls bei einer Betrachtungsweise, die an terminologischen und prinzipiellen Aspekten anknüpft – durch jene frühen Ansätze bestimmt. Dies zeigt insbesondere das gegenwärtige Verhandlungs-Zwischenergebnis der Seerechtskonferenz, der unter der Verantwortung des Konferenzpräsidenten H. S. Amerasinghe aus Sri Lanka erstellte Konventionsentwurf – genannt “Informal Composite Negotiating Text” – vom 15. Juli 1977. Sein Art. 136 bestimmt hinsichtlich des an Metallvorkommen reichen küstenfernen Meeresbodens: “The Area and its resources are the common heritage of mankind”. Die nachfolgende Bestimmung enthält u. a. folgende organisationspolitische Regelung: “All rights in the resources of the Area are vested in mankind as a whole, on whose behalf the Authority shall act”. Und durchgehend verlangt der ICNT, den Interessen und Bedürfnissen der Entwicklungsländer, denen ja bereits der *common heritage*-Ansatz und seine institutionelle Verfestigung primär dienen würden, besondere Beachtung zu schenken (etwa Art. 140, 144, 148).

Diese prinzipiellen, in ihrem Kern bereits auf das Jahr 1967 zurückgehenden ICNT-Bestimmungen sind – im Unterschied zu einem großen Teil der Rechtssätze, die sie näher ausformen sollen – auf der Seerechts-

---

ausländischen Schrifttum vgl. *The Sea: Legal and Political Aspects: A select bibliography* (=Dag Hammarskjöld Library) (New York 1974) (= UN Doc. ST/LIB/SER. B/14). Vgl. im übrigen allein die Fülle von Publikationen über wissenschaftliche Tagungen, Anhörungen, Delegationsberichte u. ä., die sich mit den Konferenzvorbereitungen bzw. einzelnen Sessionen befaßten. Zur Vorbereitung: R. Churchill/K. R. Simmonds/J. Welch, *New Directions in the Law of the Sea, Collected Papers*, Bd. III (London/New York 1973); J. R. Stevenson/B. H. Oxman, *The Preparation for the Law of the Sea Conference*, AJIL 68 (1974), S. 1 ff.; zu Caracas (= 2. Session): *Law of the Sea Briefing, Occasional Paper No. 24* (Kingston, R. I. 1974); *Friedmann Series* (Anm. 9); J. R. Stevenson/B. H. Oxman, *The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The 1974 Caracas Session*, AJIL 69 (1975), S. 1 ff.; zu Genf 1975 (= 3. Session): dies., *The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The 1975 Geneva Session*, AJIL 69 (1975), S. 763 ff.; zu New York 1976 (= 4. und 5. Session): B. H. Oxman, *The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The 1976 New York Sessions*, AJIL 71 (1977), S. 247 ff.; zu New York 1977 (= 6. Session): *Bundestagsanhörung* (Anm. 10).

konferenz nicht mehr umstritten. Pardos dreigliedriger Lösungsansatz mag deshalb heute bereits *communis opinio* der Staatengemeinschaft sein. Der Inhalt der aktuellen Verhandlungstexte, ihr etwaiger völkerrechtlicher Quellenwert und ihre völkerrechtswissenschaftliche Bedeutung — dies alles erschließt sich jedoch erst auf dem Hintergrund einer Analyse des ersten Seerechtsreform-Jahrzehnts *post* Pardo.

2.2. Die erste Phase dieser Reformbemühungen bestand in dem erfolgreichen Versuch, die Meeresbodenfrage zunächst einmal als Problem, als Thema internationaler Erörterungen aufzuwerfen, sie dann als solches im System der Vereinten Nationen zu etablieren und zu lokalisieren und schließlich ihre weitere Behandlung so weit wie möglich bereits politisch zu präjudizieren. Dies gelang dem damaligen UN-Botschafter Maltas in den Jahren 1967/68 durch den Entwurf und den Ausbau seines *common heritage*-Konzeptes. Er entwickelte dabei erhebliches Verhandlungsgeschick.

Pardos verhandlungstaktische Leistung bestand darin, das Thema, dem er seine Lebensarbeit widmete, in den Zusammenhang zweier Tätigkeitsfelder der Vereinten Nationen zu stellen, genauer: zwei nebeneinander herlaufende Ansätze zu einer einheitlichen Fragestellung zusammenzufügen und diese dann auf die landfernen Unterwassergebiete zu übertragen.

Bei jenen isolierten Ansätzen ging es zum einen um den damals gerade erst einsetzenden Versuch der Vereinten Nationen, sich zu entwicklungspolitischen Zwecken ein Bild von den marinen Rohstoffvorkommen jenseits des Festlandsockels (hier geht es vor allem um Erzablagerungen, sog. »Manganknollen«) und von den Techniken ihrer Gewinnung zu machen (ECOSOC Res. 1112 [XL] vom 7. März 1966; GA Res. 2172 [XXI] vom 6. Dezember 1966). Zum anderen ließ sich anknüpfen an die nach acht intensiven Beratungsjahren im Schoße der Vereinten Nationen soeben aus damaliger Sicht erfolgreich abgeschlossenen Weltraumverhandlungen. Am 19. Dezember 1966 hatte die Generalversammlung in Res. 222 (XXI) dem Vertrag zugestimmt<sup>20)</sup>. Sein Art. I

<sup>20)</sup> Wichtigstes Zwischenergebnis der 1958 aufgenommenen Verhandlungen war die Prinzipienklärung vom 15. 12. 1963 (GA Res. 1962 [XVIII]). Im Weltraumvertrag (amtl. deutsche Übersetzung: Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen 18 [1969], S. 240 ff.) war dann davon die Rede, "the exploration and use of outer space should be carried on for the benefit of all peoples irrespective of the degree of their economic or scientific development" (Präambel Abs. 3). Art. V bezeichnete die Astronauten in einem schönen Bild als "envoys of mankind", während Art. VII u. a. bestimmte: "All activities of non-governmental entities . . .

bestimmte u. a.: "The exploration and use of outer space . . . shall be the province of all mankind". Art. II stipulierte ein gebietsrechtliches Annexionsverbot, Art. IV demilitarisierte den Weltraum<sup>21)</sup>. Die geschlossene neue Fragestellung, die Malta auf die Agenda der XXII. Generalversammlung setzen ließ (A/6695 vom 18. August 1967), bezog sich auf den »nassen Weltraum«, auf seine Demilitarisierung, seine Nichtannektierbarkeit, seine internationale Verwaltung und auf die Verwendung der Einnahmen aus der Ausbeutung seiner Naturvorkommen u. a. für entwicklungspolitische Zwecke<sup>22)</sup>.

Die Kombination der für sich allein weitgehend vertrauten Elemente dieses Tagesordnungspunktes<sup>23)</sup> hätte kaum ausgereicht, dem Thema die ihm schnell zuteil werdende Prominenz zu verschaffen. Entscheidend

---

shall require authorization and continuing supervision by the appropriate State . . .". Die Schlußartikel räumten Visitationsrechte im All "on a basis of reciprocity" ein und faßten die Möglichkeit von Weltraumprojekten "carried on within the framework of international intergovernmental organizations" ins Auge (Art. XII bzw. XIII Abs. 1). Zur seitherigen Entwicklung vgl. M. A. Dausés, *Neuere Fragen des Weltraumrechts*, ArchVR 17 (1976), S. 46 ff., v. Kries (Anm. 4) und Pausch (Anm. 4).

<sup>21)</sup> Es stellt eine wichtige Parallele dar, daß auch der Weltraumvertrag keine Grenze zwischen nicht-nationalem Weltraum und nationalem Luftraum angibt, die Möglichkeit der »Luftnahme« also nicht eindeutig ausschließt (was im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Weltraum-Nutzung – z. B. bei Stationierung von Nachrichtensatelliten »über« äquatornahen Ländern – zu Konflikten führen kann). Auch enthielt Art. II des Weltraumvertrages kein nutzungsrechtliches Aneignungsverbot (z. B. hinsichtlich der Mond-Ressourcen, vgl. Dausés, S. 57 f.). – Hinsichtlich des Vorschlages, den Tiefseeboden aus dem Wettrüsten herauszuhalten und für die wissenschaftliche Erforschung offen zu halten, bildeten etwa Art. I und II des Antarktis-Vertrages vom 1. 12. 1959 (402 UNTS, S. 71) einen Präzedenzfall.

<sup>22)</sup> Pardo wies 1967 selbst darauf hin (A/C. 1/PV. 1515, S. 67 f.), daß die Commission to Study the Organization of Peace und die International Law Association (vgl. I.L.A., Report of the Fifty-Second Conference, Helsinki 1966, S. 793 ff.) ebenso wichtige Vorarbeiten geleistet hatten wie die World Peace Through Law Conference im Juli 1967 (vgl. L. B. Sohn, *Die Ausbeutung des Meeresgrundes außerhalb des Kontinentalshelves*, JIR 14 [1969], S. 101 ff.). Andere Vorläufer stellten Art. I Abs. 1 des Weltraumvertrages von 1966/67 dar, der die Erforschung und Nutzung des Weltraums, einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper, zum Gemeingut der Menschheit ("province of all mankind") erklärt, sowie Präsident Johnsons Erklärung vom 13. 7. 1966: "We must ensure that the deep seas and the ocean bottoms are, and remain, the legacy of all human beings" (A/C. 1/PV. 1524, S. 17).

<sup>23)</sup> Zu den Vorläufern im UN-Rahmen gehörte u. a. die an die Mitgliedstaaten gerichtete Aufforderung des UN-Generalsekretärs vom 16. 3. 1967, bis zum Jahresende zu übermitteln "the texts of laws . . . which relate to the delimitation and control of the . . . continental shelf, and to the exploitation of the resources of the sea,

war vielmehr die mittels der Idee vom *common heritage of mankind* erreichte werbende und präjudizierende Kennzeichnung des Problems und des vorgeschlagenen Lösungsansatzes. Hier lag die verhandlungsstrategische Bedeutung des maltesischen Vorstoßes.

Pardos große Rede vor dem 1., dem politischen Ausschuß der Generalversammlung am 1. November 1967 (A/C. 1/PV. 1515, 1516) verknüpfte nicht nur in geradezu demagogischer Weise Katastrophenvoraussagen für den Fall der Beibehaltung des *status quo* mit Friedens- und Gewinnprognosen für den Fall der Verwirklichung seiner Therapievorschläge. Es gelang dem Botschafter vielmehr auch, Inhalt, Tauglichkeit und Konsequenz seines *common heritage*-Ansatzes zu verdeutlichen<sup>24</sup>). Die meisten seiner militärischen, ökonomischen und ökologischen Vorhersagen haben sich mittlerweile als eklatant falsch erwiesen. Manche

---

sea-bed and subsoil outside internal waters", E/4487, Annex XI, S. 10 Rdnr. 31. Zwei Wochen später schlug die UdSSR die Bildung einer IOC-Arbeitsgruppe vor, die u. a. einen Konventionentwurf erarbeiten sollte "on the international norms of exploration and exploitation of the mineral resources of the high seas", IOC Doc. AVS/9/89. IOC Res. V-6 vom 27. 10. 1967 griff diesen Vorschlag nicht auf, und der sowjetische Delegierte erklärte, "that the Soviet proposal bore no relation to the proposal of Malta . . ., the former proposal being concerned with legal aspects of the scientific investigation of the ocean and its resources, while the latter deals solely with exploitation aspects", SC/CS/150, S. 17 vom 25. 3. 1968. Vgl. aber E. Rauch, Politische Konsequenzen und Möglichkeiten der Seerechtsentwicklung aus der Sicht der UdSSR I (Köln 1977) (Bericht 36-1977), S. 7: »Man geht sicher nicht fehl in der Annahme, daß die Sowjetunion weitsichtig genug war zu versuchen, die Problematik von einer Kommission fachlich qualifizierter Experten und Spezialisten diskutieren und beraten zu lassen, damit sie nicht Gegenstand politischer Auseinandersetzungen in den Vereinten Nationen wurde. Wie gerechtfertigt derartige Befürchtungen waren, hat die Entwicklung der Dritten Seerechtskonferenz anschaulich bewiesen. Die Initiative der Sowjetunion kam jedoch zu spät«.

<sup>24</sup>) Jedenfalls einigte sich der 1. Ausschuß (Bericht: A/6964 vom 12. 12. 1967) in prozeduraler Hinsicht schnell auf eine einstimmig (1 Enthaltung) angenommene Resolution (Entwurf: A/C. 1/L. 410). Sie übertrug das Thema einem *Ad Hoc*-Meeresbodenausschuß der UN-Generalversammlung (seit 1968: [Ständiger] UN-Meeresbodenausschuß; aufgelöst 1973). Inhaltlich stellte diese von der Generalversammlung am 18. 12. 1967 einstimmig angenommene Res. 2340 (XXII) zwar insofern noch keine Präjudizierung dar, als sie — auf Wunsch der Supermächte, des Ostblocks und der Industriestaaten, gegen die Vorstellungen der Entwicklungsländer, der skandinavischen Staaten und der Neutralen — keine Prinzipien für eine künftige Tiefseeregulation aufstellte. Präambel Abs. 4 enthielt aber immerhin bereits die auf Pardos Vorschläge zurückgehende Formel, die Meeresbodennutzung solle erfolgen "for the benefit of all mankind", eine Formel, die die Entwicklungsländer — nach dem Diskussionsverlauf im 1. Ausschuß zu Recht — fortan nachhaltig zu ihren Gunsten interpretierten.

Warnungen, etwa die hinsichtlich der Außengrenze des Festlandssockels, haben gerade zu dem entgegengesetzten Effekt geführt, indem sie die größte Land-, See- und Rohstoffnahme in der Geschichte der Menschheit induzierten. Die umfangreichen rüstungskontrollpolitischen Vorschläge schließlich haben sich als in dieser Breite nicht realisierbar erwiesen. Auf diese nachträglichen Beobachtungen kommt es aber nicht an. Entscheidend ist vielmehr, daß es Malta damals gelang, unter der Leitidee *common heritage* Gegenstand und z. T. auch Richtung der nachfolgenden Phasen festzulegen. Dies geschah auf folgende Weise.

Mittels des später in den Hintergrund tretenden bzw. von den Meeresbodenberatungen mit zweifelhaftem Erfolg abgekoppelten<sup>25)</sup> militärischen Aspektes bewegte sich die Initiative auf einem Terrain, das u. a. bereits durch den Antarktisvertrag von 1959 und den Weltraumvertrag von 1966/67 konsolidiert worden war. Auf diese Weise ließ sich nicht nur die Forderung nach einer Demilitarisierung des Meeresbodens absichern, sondern auch die in unserem Zusammenhang wichtigere Idee eines Verbotes der Annexion des tiefen Meeresbodens. Pardo bezeichnete beide Zielsetzungen als Ausflüsse des *common heritage*-Ansatzes<sup>26)</sup>. Zugleich formulierte er diese Doppel-

<sup>25)</sup> Der Frage der Meeresbodenabrüstung und -rüstungskontrolle nahm sich seit 1968 vermehrt der Genfer Abrüstungsausschuß an, nachdem im Zusammenhang mit der Malta-Initiative Liberia bereits 1967 ein Abkommen vorgeschlagen hatte, "declaring the sea-beds . . . a nuclear and military-free zone under international control and jurisdiction", A/C. 1/PV. 1526, S. 26. Vgl. auch den UdSSR-Vorschlag vom 8. 7. 1968 (A/7134). Bereits am 7. 10. 1969 legten die Genfer Ko-Präsidenten einen ersten gemeinschaftlichen Vertragsentwurf vor, CCD/269. Am 11. 2. 1971 wurde der daraus resultierende Meeresbodenvertrag (deutscher Text: BT-Drs. VI/2761, S. 3 ff.; BGBl. 1972 II, 325) zur Unterzeichnung aufgelegt. Zur begrenzten Bedeutung des Vertrages vgl. L. Henkin, *The Sea-Bed Arms Treaty — One Small Step More*, *Columbia Journal of Transnational Law* 10 (1971), S. 61 ff.; *World Armaments and Disarmament*, SIPRI Yearbook 1972 (Stockholm u. a. 1972), S. 533 ff.; D. P. O'Connell, *The Influence of Law on Sea Power* (Manchester 1975), S. 146 ff.; A. Myrdal, *The Game of Disarmament. How the United States and Russia Run the Arms Race* (New York 1976), S. 96 ff., 131 f.

<sup>26)</sup> Bereits im Begleitmemorandum (A/6695, Abs. 2) hatte es geheißen, "the militarization of the accessible ocean floor through the establishment of fixed military installations" sei wahrscheinlich geworden. Deshalb müsse u. a. vereinbart werden: "The sea-bed . . . shall be reserved exclusively for peaceful purposes in perpetuity" (*ibid.*, Abs. 3 am Ende). Zu diesen "Military Uses of the Sea-Bed" vgl. Sekretariatsstudie A/A C. 135/28 vom 10. 7. 1968. Am 1. 11. 1967 vermutete Pardo dann die Existenz von "grave considerations of a security and defence nature that impel the major Powers to appropriate areas of the ocean floor for their own exclusive use",

forderung so vage, daß die maritimen Staaten die Behandlung des Themas nicht von vornherein als Bedrohung vitaler Sicherheitsinteressen zurückweisen konnten. Abgesehen von der – ungewissen – Verifikationsfrage kam diesem militärischen Aspekt zwar keine unmittelbare institutionelle Konsequenz zu. Das Annexionsverbot besaß aber von Anfang an einen für Entwicklungsländer attraktiven antikolonialistischen Effekt. Denn auf absehbare Zeit würden allein die ehemaligen Kolonialmächte annekstions- oder okkupationsfähig sein.

Der ökologische, später ebenfalls kaum mehr weiterverfolgte Aspekt (Schadstoffablagerung auf dem Meeresboden, insbesondere Verseuchung von Fischgründen durch Atommüll), ein weiterer Ausfluß des *common heritage*-Ansatzes<sup>27)</sup>, diente zunächst der Dramatisierung des Themas. Die westlichen Industriestaaten, deren Einwohner – auf einer abstrakten Ebene – immer umweltbewußter wurden, sahen sich dabei von Anfang an in eine rechtfertigungsbedürftige, also ungünstige Position gedrängt. Nur sie, nicht auch die Entwicklungsländer, waren hier wie schon bei dem militärischen Aspekt zu Kursänderungen aufgefordert – das Auftreten von nuklearen, industriellen oder meeres technologischen Schwellenmächten, die den Anschluß an die Industrieländer schon nahezu gefunden haben oder in nächster Zukunft finden werden (Argentinien, Brasilien, Indien, Iran, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Saudi Arabien, Südkorea, Taiwan, Venezuela usw.), wurde damals noch kaum ins Auge gefaßt. Indirekt sollte der Umweltaspekt zugleich den Nachweis erbringen, daß IAEA, IMCO, IOC, FAO und die sonstigen mit Meeres- und Umweltfragen befaßten internationalen Institutionen die Probleme bisher nicht in den Griff bekommen hatten. Aus Pardo für die damalige Situation kaum überspitzter Diagnose – “complete lack of a general institutional framework” – ergab sich geradezu zwingend der institutionenpolitische Therapie vorschlag: mehr “international supervision

A/C. 1/PV. 1515, S. 31. “Military installations on or near the ocean floor require protection against spying or harassment, this would almost inevitably lead to unilaterally proclaimed jurisdiction over large areas of the surrounding and superjacent sea”, *ibid.*, S. 36. Im Jahre 1968 präzierte Pardo dann: “the concept of common heritage implies the notion of peaceful use, since it is clear that military use of the ocean floor might impair or endanger the common property”, A/C. 1/PV. 1589, S. 28.

<sup>27)</sup> Zu den ökologischen Problemen Pardo A/C. 1/PV. 1515, S. 47 ff. (1967); UN-Generalsekretär-Studie “Marine Pollution Which Might Arise from the Exploration and Exploitation of the Sea-bed . . .”, A/AC. 138/13 vom 28. 7. 1969; R. A. Frank, Environmental Aspects of Deep Sea-bed Mining, Virginia Journal of International Law 15 (1975), S. 815 ff.

and regulation”<sup>28</sup>). War diese Lösungsrichtung erst einmal für die eher periphere Umweltfrage akzeptiert, konnte sie auch für die Kontrolle der rohstoffwirtschaftlichen Nutzung des Gebietes ins Spiel gebracht und sogar dem dort bestehenden Regelungsinteresse der potentiellen Meeresbergbaumächte dienstbar gemacht werden<sup>29</sup>). Der eigentliche *stumbling block* würde hier, das war von Anfang an klar, die Gruppe der sozialistischen Staaten sein. Ihre bekannte Reserve gegenüber internationalen Behörden, in denen sie stets nur über eine Minderheit der Stimmen verfügen, würde sich aber u. U. dadurch unterlaufen lassen, daß sich das Organisationsziel — die Verwirklichung des *common heritage*-Ansatzes — antikapitalistisch, ja weltsozialistisch interpretieren ließ<sup>30</sup>), sowie dadurch, daß man der UdSSR — ähnlich wie schon bei der Gründung der Vereinten Nationen — in der einen oder anderen Form eine bevorzugte Mitgliedschaftsstellung zusicherte<sup>31</sup>).

<sup>28</sup>) A/C. 1/PV. 1515, S. 66 (Pardo) bzw. *ibid.*, PV. 1527, S. 51 (A. Myrdal). Schon im Begleitmemorandum (A/6695) hatte Malta vorgeschlagen, “that the proposed treaty should envisage the creation of an international agency (a) to assume jurisdiction, as a trustee for all countries, over the sea-bed . . ., (b) to regulate, supervise and control all activities thereon; and (c) to ensure that the activities undertaken conform to the principles and provisions of the proposed treaty”. Bald darauf berichtete auch der UN-Generalsekretär von Alternativen, “including the advisability and feasibility of entrusting the deep sea resources to an international body”, einschließlich der Notwendigkeit von Studien erstens über “the administrative machinery which may be necessary for effective management and control” und zweitens über “the possible system of licensing”, A/C. 1/952 vom 31. 10. 1967.

<sup>29</sup>) Zur Regelungsbedürftigkeit und -fähigkeit des Tiefseebergbaus vgl. Graf Vitzthum, Rechtsstatus (Anm. 19), S. 97 ff., 120 ff., 247 ff., 308 ff.

<sup>30</sup>) Vgl. die Ausführungen des späteren Präsidenten der Seerechtskonferenz, Amerasinghe, A/C. 1/PV. 1526, S. 51 (1967), der Pardos Initiative als Dienst an der “vision of the supranational or world state” ansah. Zuvor hatte er das maltesische Konzept als Ausfluß der “doctrine of State or public ownership of the key resources of a country and of a State, or public exploitation of those resources” gewertet, *ibid.*, S. 49–50.

<sup>31</sup>) Die UdSSR lehnte im November 1967 anfangs sogar die Gründung eines *Ad Hoc*-Meeresbodenausschusses ab (A/C. 1/PV. 1525, S. 17 ff.) und akzeptierte ihn einen Monat später in der Überzeugung, daß — nach Erstattung seines Berichts an die nächste UN-Generalversammlung — “the *ad hoc* committee as such will cease to exist” (*ibid.*, PV. 1544, S. 37). 1968 hielt die UdSSR Vorstellungen “of some sort of common ownership by the whole of mankind” weiterhin für “illusions” — “the principal posts of command in such a system would inevitably be in the hands of the capitalist monopolies”, A/C. 1/PV. 1592, S. 17. Auch 1969 lehnte die UdSSR institutionelle Konsequenzen (nun als “premature”) ab, A/C. 1/PV. 1680, S. 63–65. Vgl. im einzelnen W. E. Butler, *The Soviet Union and the Law of the Sea* (Baltimore, London 1971), S. 152 ff., 163 ff.; Rauch (Anm. 23), S. 10 ff. Zur

Der entwicklungspolitische Aspekt schließlich, insbesondere die als Konsequenz eines Meeresbodenrégimes in Aussicht gestellte, verführerisch hohe internationale Abgabeneinnahme zugunsten ärmerer Länder, weckte deren lebhaftes Interesse an der neuen Fragestellung. Pardo sah in diesem moralischen, ausgleichenden Element zwar nur ein Teilstück seines *common heritage*-Ansatzes<sup>32)</sup>. Immerhin ging es hier jedoch ganz allgemein darum, zu verhindern, daß die marine Rohstoffgewinnung »die Reichen reicher und die Armen ärmer« machen würde. Welcher Industriestaat konnte und wollte sich dem dahinterstehenden Appell nach mehr internationaler Solidarität mit den sozial und wirtschaftlich Schwachen und nach mehr realer Chancengleichheit bei der Teilnahme an der Meeresbodennutzung verschließen? Von dieser auf prinzipieller Ebene unangreifbaren Ausgangsforderung nach verbesserten Teilhabemöglichkeiten für die Entwicklungsländer aus war dann Pardos Vorschlag eines "positive international supervisory and regulatory régime", einschließlich einer "specialized agency for the oceans"<sup>33)</sup> zur Durchsetzung u. a. dieses entwicklungspolitischen Régimezieles, nur konsequent.

---

überraschend positiven Haltung der UdSSR zum ICNT-"Enterprise"-Monopolsystem vgl. jetzt Rauch, Politische Konsequenzen . . . II (Bericht 47-1977) (Anm. 23), S. 26 ff. (S. 30: »Vielleicht ist es nicht nur eine haltlose Spekulation, daß die UdSSR beim jetzigen Stand der Dinge glaubt, durch die Unterstützung von Maximalforderungen der Entwicklungsländer zu einem Scheitern der Dritten Seerechtskonferenz beitragen zu können, was ihren Großmachtinteressen letztlich mehr entgegenkäme als eine Konvention mit vielen Beschränkungen«).

<sup>32)</sup> Immerhin: Die internationalen Spannungen würden sich massiv verstärken, "caused by the intolerable injustice that would reserve the plurality of the world's resources for the exclusive benefit of less than a handful of nations. The strong would get stronger, the rich richer, and among the rich themselves there would rise an increasing and insuperable differentiation between two or three and the remainder", A/C. 1/PV. 1515, S. 58-60 (1967). — Vgl. demgegenüber die bei Rauch, (Anm. 23), S. 11 f., resümierte UdSSR-Ablehnung des entwicklungspolitischen Aspekts des *common heritage*-Konzeptes: »Technologisch nicht entwickelte Länder, die nicht selbst den Meeresboden und -untergrund ausbeuten könnten, würden sich Produkte fremder Arbeit aneignen, was schon Karl Marx verurteilt habe, . . . zwei Gruppen von Staaten würden gebildet: diejenigen, die auf dem Meeresboden arbeiteten, und diejenigen, die nur die Früchte anderer ernteten; technisch entwickelte Länder würden im Ergebnis einer undifferenzierten Steuer unterworfen«. Die UdSSR hat diese prinzipielle Ablehnung eines (maritimen) Entwicklungssozialismus spätestens 1974 aufgegeben.

<sup>33)</sup> A/C. 1/PV. 1516, S. 3 (1967). Realistischerweise sah Pardo *ibid.* die UN selbst nicht als geeigneten Träger des Régimes an.

2.3. Von Anfang an zeigte sich jedoch, daß sich mit diesem mehrgliedrigen, unter dem *common heritage*-Begriff zusammengefaßten Verhandlungsziel eines nicht sichern ließ: seine räumliche und rohstoffwirtschaftliche Voraussetzung. Dieser Fehlschlag wiederum, dieses allgemeine Zurückweichen vor den Küstenmeer- und Festlandssockel-Expansionisten, schwächte die moralische Ausstrahlung und den politischen Anspruch des Ausgangskonzeptes. Seither verkam es zu einem Slogan, zu einem Deckmantel und Verbalschleier, hinter dem — nachdem der auf absehbare Zeit weitaus wertvollste Teil des Menschheitserbes bereits dem Konzept zuwider, wenn auch in Einklang z. B. mit dem Souveränitätsbewußtsein der jungen Staaten und mit einer von daher zu erklärenden, dem Abbau der Souveränität zuwiderlaufenden globalen Tendenz, einseitig in Anspruch genommen worden war — klassische Raum- und Rohstoffpolitik betrieben wurde. Nicht einmal für den übriggebliebenen Rest, den Tiefseeboden, zeichnet sich bisher eine dem ursprünglichen Ansatz gerecht werdende Zuordnung und Nutzung ab.

Die Stunde der Wahrheit für die *common heritage*-Idee zeichnete sich bereits im Spätsommer 1967 ab. Damals nahm es Malta auf Drängen der lateinamerikanischen Küstenmeer-Expansionisten — Argentinien hatte gerade erst, am 29. Dezember 1966, seine Territorialgewässer einseitig auf 200 Seemeilen Breite ausgedehnt, heute beanspruchen schon elf Staaten derart breite Küstenmeergebiete, und sie haben z. T. bereits in ihrem Verfassungsrecht Ergebnisse vorweggenommen und einseitig Veränderungen eingeführt, die eigentlich das Ergebnis eines internationalen Einvernehmens sein müßten — hin, daß seine Tagesordnungsformulierung "the sea-bed . . ., underlying the seas beyond the limits of present national jurisdiction" sachlich verkürzt wurde in "the sea-bed . . ., underlying the high seas beyond . . ." <sup>34)</sup>. Hier kommt es

---

<sup>34)</sup> Der maltesische Antrag einschließlich eines "explanatory memorandum" stammte vom 18. 8. 1967, A/6695. Neue Formulierung: A/6850/Rev. 1 vom 8. 10. 1967. Ecuador, die Dominikanische Republik, Honduras, Nicaragua und Peru hatten sich gegen die Verwendung von juristischen Ausdrücken ("high seas") gewandt, "Stating that the submarine area to which it [der Malta-Vorschlag] referred is affected by existing doctrines of national jurisdiction and is quite unlike outer space in this regard", A/BUR/SR. 166, S. 2-5; *ibid.*, SR. 167, S. 14-18. Vgl. auch A/C. 1/PV. 1526, S. 23-25 (Chile); *ibid.*, PV. 1528, S. 37 f. — Im 1. Ausschuß führte der Vertreter El Salvadors im November 1967 zur 200 sm-Breite des Küstenmeeres seines Landes dann unwidersprochen aus: "It is a point on which we will accept no discussion", A/C. 1/PV. 1543, S. 12 f.; ebenso die Philippinen, *ibid.*, PV. 1544, S. 11.

nicht auf die völkerrechtliche Beurteilung der uferstaatlichen<sup>35)</sup> Forderungen und Maßnahmen an<sup>36)</sup>, sondern nur auf die Registrierung und verhandlungspolitische Bewertung des Phänomens: Eine in Seerechtsfragen traditionellerweise und so auch hier glänzend geschulte Staatengruppe hatte von vorneherein deutlich gemacht<sup>37)</sup>, daß ihr — *common heritage* hin, entwicklungsländerfreundliches Régime her — das nationale (Küstenmeer-)Hemd näher saß als der internationale (Meeresboden-)Rock<sup>38)</sup>.

<sup>35)</sup> Auf die Außengrenze des Küstenmeeres kommt es für die Tiefseefrage insofern an, als nach Art. 2 der Küstenmeerkonvention von 1958 die Hoheitsgewalt über das Küstenmeer auch den Meeresgrund und -untergrund umfaßt. Deshalb wird die Ausdehnung des Meeresbodens jenseits der Begrenzung der nationalen Hoheitsgewalt dann durch die äußere Grenze des Küstenmeeres bestimmt, wenn dieses — wie dies vor den meisten am Pazifik liegenden Staaten Südamerikas, die nur über ein schmales »Stummelschelf« verfügen, der Fall ist — über den Festlandssockel hinausreicht.

<sup>36)</sup> Die Sekretariatsstudie "Legal Aspects of the Reservation . . ." A/AC. 135/19 vom 21. 6. 1968 ging auf die Küstenmeerbreite nicht ein. Zu dieser Frage etwa M. I. K e h d e n, Die Deklaration von Montevideo über das Seerecht vom 8. Juli 1970 im Lichte der Bemühungen um eine dritte Seerechtskonferenz, VRÜ 3 (1970), S. 521 ff.; O. R o j a h n, Die Ansprüche der lateinamerikanischen Staaten auf Fischereivorräte jenseits der Zwölfmeilengrenze (Hamburg 1972); d e r s., 200 sm-Wirtschaftszone, Meeresfreiheit und Hochseefischerei. Völkerrechtliche Entwicklungslinien, German Yearbook of International Law 19 (1976), S. 73 ff.

<sup>37)</sup> So deutete der Vertreter Chiles die Formel "present national jurisdiction" unwidersprochen indirekt dahingehend, die Ausdehnung der nationalen Jurisdiktion werde bestimmt vom nationalen (küstenstaatlichen), nicht vom internationalen Recht, A/C. 1/PV. 1526, S. 22 ff. (1967). Honduras vertrat die Auffassung, unilaterale küstenstaatliche Schritte könnten niemals angesehen werden "as contrary to the interests of mankind", *ibid.*, PV. 1527, S. 17. Peru schließlich (*ibid.*, PV. 1529, S. 52) wiederholte die *equity*-Gesichtspunkte, die die lateinamerikanischen Steilküstenstaaten schon in den 50er Jahren veranlaßt hatten, als Kompensation für das Fehlen eines Festlandssockels ausgedehnte Küstenmeer- oder Fischereizonen zu beanspruchen.

<sup>38)</sup> Es ist bezeichnend, daß alle Länder, die ein besonderes Interesse am eigenen Küstenvorfeld hatten erkennen lassen, Mitglieder des 35-köpfigen *Ad hoc*-Ausschusses wurden, daß ihm aber kein afrikanischer, asiatischer oder lateinamerikanischer Binnenstaat angehörte. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß Ecuador und Panama zwar am 10. 11. 1966 bzw. am 2. 2. 1967 ihre Küstenmeere auf 200 sm ausgeweitet hatten, daß aber Brasilien — um nur den wichtigsten Befürworter einer extensiven Internationalisierung des Meeresbodens herauszugreifen — dies noch am 25. 3. 1970 tat, zu einem Zeitpunkt also, als die Internationalisierungsberatungen einen Höhepunkt erreicht hatten, ja man sich bereits am Vorabend der Einberufung einer neuen Seerechtskonferenz befand. — Im Jahre 1976 proklamierten dann nacheinander die USA (13. 4.), die Europäische Gemeinschaft (3. 11.) und die UdSSR (10. 12.) 200 sm-Fischereizonen.

Für Ausdehnung und Bedeutung des zu internationalisierenden Unterwassergebietes noch entscheidender war die Flanke, die es gegenüber den nationalen Festlandsockel-Zonen aufwies. Für die politisch-moralische Substanz des *common heritage*-Ansatzes – von den Interessen der maritimen Mächte an Bewegungsfreiheit für ihre Über- und Unterwasserflotten ganz zu schweigen<sup>39)</sup> – kam es entscheidend darauf an, daß die Ozeananrainerstaaten ihre Ansprüche nicht über den Festlandsockel hinaus auf den Kontinentalabhang und -anstieg, also auf den ganzen Kontinentalrand, ausdehnten. Der seewärts vom Kontinentalrand gelegene Tiefseeboden nämlich birgt weder nennenswerte Kohlenwasserstoffvorkommen, noch ist diese Metallprovinz vor Ende der achtziger Jahre wirtschaftlich aufschließbar<sup>40)</sup>.

Diese Zusammenhänge wurden von Pardo von Anfang an deutlich gesehen. Die Sorge vor einem für die von der Natur benachteiligten Staaten extrem unbilligen seewärtigen Verschieben der Außengrenze des Festlandsockels war sogar ein Hauptmotiv seines<sup>41)</sup> frühzeitigen,

<sup>39)</sup> Darman (Anm. 2), S. 375 ff., erläutert, in wie starkem Maße "interests associated with military function" die US-Seerechtsposition des letzten Jahrzehnts bestimmt haben. Er hebt hervor das Interesse "in stemming the tide of 'creeping jurisdiction', the expanding claims of coastal states to increasingly 'territorialist' extension seaward". Rauch (Anm. 23), S. 81 ff., unterstreicht das strategisch motivierte Interesse der UdSSR an der Durchfahrt durch Meerengen sowie (*ibid.*, S. 96 ff.) ihren Kampf gegen Beschränkungen der Freiheit der militärischen Nutzung der Wirtschaftszonen.

<sup>40)</sup> Bereits der Ressourcen-Bericht des UN-Generalsekretärs E/4449 vom 21. 2. 1968 wies auf die vermuteten großen Erdöl- und Erdgasvorkommen im Kontinentalabhang und -anstieg hin. Neuere Daten enthalten: National Petroleum Council, *Law of the Sea* (Washington 1973), S. 3 ff., 17 ff.; *ibid.*, *Ocean Petroleum Resources. An Interim Report* (Washington 1974), S. 3 ff. ("Economic Resource Zone"), 19 ff. (Tiefsee); National Academy of Sciences, *Mining in the Outer Continental Shelf and in the Deep Ocean* (Washington 1975), S. 69 ff. (Tiefsee). – Wann der Tiefseebergbau beginnen wird, ist unklar: nach Hermes (FAZ vom 29. 3. 1978) »frühestens 1983«, nach Darman (Anm. 2), S. 379 "not . . . until 1990 at the earliest".

<sup>41)</sup> "Unfortunately the present juridical framework clearly encourages, subject to certain limitations, the appropriation for national purposes of the sea-bed beyond the geophysical continental shelf", A/C. 1/PV. 1515, S. 37 (1967). Die Festlandsockelkonvention bilde die Grundlage des Konzepts, nach dem "a coastal State, as its technical capability develops, may extend its jurisdiction across the deep sea floor up to the midway point between it and the coastal state opposite", *ibid.*, S. 43–45. Angesichts dieser Gefahren schlug Pardo vor, in einem Meeresbodenvertrag "the outer limits of the continental shelf" klar zu definieren (*ibid.*, PV. 1516, S. 5). Die UN-Generalversammlung solle eine Resolution u. a. des Inhalts annehmen: "Claims to sovereignty over the sea-bed and ocean floor beyond present national

der technischen Entwicklung bewußt weit vorgehenden Vorstoßes<sup>42)</sup>. Auch hier kommt es nicht auf die völkerrechtliche Bewertung der Ansprüche der Ozeananrainerstaaten an<sup>43)</sup>. Entscheidend ist vielmehr die Auswirkung ihrer Forderungen auf das *common heritage*-Prinzip.

jurisdiction, as presently claimed, should be frozen until a clear definition of the continental shelf is formulated" (*ibid.*, S. 6). Ein Jahr später wiederholte er diesen Vorschlag (1/C. 1/PV. 1589, S. 26), und brachte, erfolglos, einen entsprechenden Resolutionsentwurf ein (*ibid.*, PV. 1601, S. 6 f.). Die UdSSR unterstützte damals den Vorschlag eines *freeze* (*ibid.*, PV. 1603, S. 37).

<sup>42)</sup> Unklar dagegen von Anfang an Schwedens Vorschlag, "to freeze the present situation, to avoid claims to the ocean floor and activities thereon . . . until our deliberations have resulted in some conclusions", A/C. 1/PV. 1527, S. 566 (1967). Denn dieser Appell richtete sich nicht an die Küstenstaaten, sondern — wie auch die dann 1969 verabschiedete Moratoriums-Resolution — im Kern an die Industriestaaten als solche. Die Entwicklung sollte rasch zeigen, daß Gefahr nicht aus dieser »vertikalen« (Okkupation), sondern aus jener »horizontalen« (Kontiguität) Richtung drohte.

<sup>43)</sup> Vgl. die Sekretariatsstudie (Anm. 36), S. 5 ff., sowie die Sekretariatsstudie vom 12. 8. 1968 (A/AC. 135/10/Rev. 1) "Survey of Existing International Agreements Concerning the Sea-Bed . . .". Ein UN-Bericht über Meeresbodenvorkommen bezeichnete dagegen nicht nur die Außengrenze des Festlandsockels als *practically open*, sondern wies auch die Theorie einer Totalteilung des Meeresbodens (*national lake concept*) nicht länger als völkerrechtswidrig, sondern nur als unbillig zurück (E/4449/Add. 1, S. 92 f. vom 19. 2. 1968). Uruguay erwähnte als Festlandsockelaußengrenze zwar die 2500 m-Wasserlinie (A/C. 1/PV. 1593, S. 36 [1968]), im Bericht des UN-Generalsekretärs "Mineral Resources of the Sea" vom 2. 6. 1969 (E/4680), S. 70 f., hieß es aber (relevant für das »Ausbeutbarkeits«-Kriterium der Festlandsockeldefinition): "Maximum water depth of producing wells has increased . . . to eighty-seven metres (285 feet)". — Zur Rechtslage im einzelnen jetzt U.-D. Klemm, Die seewärtige Grenze des Festlandsockels. Geschichte, Entwicklung und *lex lata* eines seevölkerrechtlichen Grundproblems (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 68) (Berlin [u. a.] 1976), S. 165 ff. (die Ausbeutbarkeitsklausel *versage* als dilatorischer Formelkompromiß eine Anwendung der Festlandsockelkonvention auf Gebiete jenseits der 200 m-Isobathe), 200 ff. (Gewohnheitsrecht: ebenfalls Unklarheit für die Unterwassergebiete seewärts des Schelfknicks oder der 200 m-Tiefenlinie); B. Ruster, Die Rechtsordnung des Festlandsockels (Berlin 1977), S. 256 ff. (Staaten- und Vertragspraxis: keine Anhaltspunkte für den genauen Verlauf), 265 ff. (Festlandsockelkonvention: potentiell, d. h. mit fortschreitender Ausbeutbarkeit, falle der gesamte Kontinentalrand unter Art. 1). Zu den Bemühungen um eine rechtspolitische Präzisierung der Festlandsockelaußengrenze ders., *ibid.*, S. 300 ff. (Tendenz zu einer unexakten interpretationsanfälligen Definition der äußeren Grenze des *continental margin*); Klemm, Festlandsockel, S. 240 ff. — Pessimistisch zur Möglichkeit, die Festlandsockelansprüche seewärts überhaupt noch zu begrenzen, hatten sich frühzeitig V. Böhmert (Meeresfreiheit und Schelfproklamation, JIR 5 [1954], S. 1 ff., 177 ff.; 6 [1955], S. 7 ff.) und H. Kelsen (Contiguity as a Title to Territorial Sovereignty, in: Festschrift für H. Wehberg, Rechtsfragen der Internationalen Organisation [Frankfurt/M. 1956], S. 200 ff.) geäußert. In jüngster Zeit in ähnlichem

Die Haltung Kanadas verdient in diesem Zusammenhang besondere Beachtung. Denn dieser ohnehin rohstoff- und landreiche Ozeanrainerstaat nahm von Anfang an einen Standpunkt ein, der sich in den nächsten Jahren mehr und mehr durchzusetzen begann und der zu einer gigantischen potentiellen Gebiets- und Machtverschiebung führte. Bei der Propagierung seines Standpunktes ging Kanada in drei Schritten vor. Mit einem ersten Schritt reduzierte es die komplexe Festlandssockel-Außengrenze der Genfer Konventionen von 1958/1964 auf den "test of exploitability — a definition which would eventually permit coastal States to explore and exploit the resources of the abyssal depths". Vor diesem düsteren, unzutreffenderweise auch bereits von Pardo gezeichneten Hintergrund einer angeblich legal zulässigen totalen Aufteilung sämtlicher unterozeanischer Gebiete unter die Uferstaaten<sup>44)</sup> erfolgte dann der zweite Schritt: "The present legal position regarding the sovereign rights of the coastal State over the resources of the

---

Sinne vor allem S. Oda (Proposals for Revising the Convention on the Continental Shelf, *Columbia Journal of Transnational Law* 7 [1968], S. 1 ff.), F. Münch (Die International Law Association und die Mineralgewinnung aus der Tiefsee, in: Die Nutzung des Meeresgrundes außerhalb des Festlandssockels, Kiel-Symposium 1969 [Hamburg 1970], S. 133 ff.) sowie vor allem W. Friedmann (Selden Redivivus — Toward a Partition of the Seas?, *AJIL* 65 [1971], S. 757 ff.

<sup>44)</sup> Pardo zur Totalteilungsmöglichkeit: "Current international law encourages the appropriation of this vast area by those who have the technical competence to exploit it", A/C. 1/PV. 1515, S. 57 (vgl. auch *ibid.*, S. 42 ff.). Kanada zur Totalteilung, *ibid.*, PV. 1529, S. 67 ff. — Vor dieser Interpretation des "Exploitability"-Kriteriums von Art. 1 Festlandssockelkonvention von 1958/1964 (vgl. auch oben, Anm. 41) hatte neben Malta und Japan (A/AC. 135/WG. 1/SR. 6, S. 36 f.) frühzeitig vor allem Frankreich gewarnt, A/C. 1/PV. 1526, S. 16. Während Kolumbien noch davon ausgegangen war, "that the continental shelf — as it was defined in Geneva — constitutes less than ten per cent of the exploitable sea-bed of the world" (A/C. 1/PV. 1528, S. 3), formulierte El Salvador im *Ad Hoc*-Meeresbodenausschuß: "because of technological advances . . . coastal States might soon be in a position to take over the whole of the sea-bed" (A/AC. 135/SR. 17, S. 49). Demgegenüber hieß es im nächsten Ausschußbericht: "none of the members in the [Legal] Working Group had suggested that either international law or article 1 of the Continental Shelf Convention authorizes the extension of limits for an indefinite distance into the deep ocean floor", A/7230, S. 48 Rdnr. 40 (vgl. auch *ibid.*, S. 19, 35). Bereits im Jahre 1968 stellte der *Ad Hoc*-Ausschuß die Nicht-Annektierbarkeit des Tiefseebodens fest, A/7230, S. 17 Rdnr. 88 Abs. 1 bzw. S. 19 Rdnr. 88 Abs. 8 Ziff. 4. Später faßte Kanada die Beratungen des Meeresbodenausschusses gleichwohl — unzutreffenderweise — dahingehend zusammen: "no delegation had contended that national jurisdiction was limited otherwise than by the median line or the criterion of exploitability", A/AC. 135/SR. 20, S. 98.

submarine areas extending at least(!) to the abyssal depths is not in dispute" 45). Konsequent im Sinne der ersten beiden Schritte, wenn auch nahezu vernichtend für den *common heritage*-Ansatz, war dann der dritte Schritt: die Forderung, die Überlegungen auf den "deep ocean floor" zu beschränken, auf die Errichtung eines "régime relating to the resources of the abyssal depths" 46).

Datum und Bedeutung dieser kanadischen Intervention im 1. Ausschuß der UN-Generalversammlung verdienen hervorgehoben zu werden. Es war der 15. November 1967. Nur zwei Wochen waren seit Pardos

45) A/C. 1/PV. 1529, S. 71 (A. Gotlieb). Ebenso 4 Monate später G. Ignatieff auf der 1. Sitzung des *Ad Hoc*-Meeresbodenausschusses: "There was no doubt that the areas over whose resources coastal States possessed sovereign rights included the continental shelf and slopes", A/AC. 135/SR. 4, S. 24. Im Jahre 1968 lag die größte Wassertiefe der » Ausbeutbarkeit« jedoch erst bei 120 m (A/7230, S. 27), und im Jahr darauf erklärte Kanada, "the greatest depth for a deep exploratory well to date had been some 170 metres", A/AC. 138/SC. 2/SR. 4, S. 30. Damals hatte die Außengrenze des Festlandsockels also noch nicht einmal die 200 m-Tiefenlinie, geschweige denn den Kontinentalabhang oder -anstieg erreicht. Gleichwohl erklärte der kanadische Delegierte, der Ausschuß habe Fortschritte erzielt hinsichtlich "the distinction it developed between 'the continental margins' and 'the ocean basin'", A/C. 1/PV. 1599, S. 27 (1968). Zuvor hatte der US-Delegierte Pecora, ein Geologe, den Meeresboden aufgeteilt "between the continental margin and the ocean basin; the continental shelf, slope, terrace and rise could all be dealt with under the heading of the continental margin", A/AC. 135/WG. 2/SR. 9, S. 28 — zunächst eine lediglich naturwissenschaftliche Feststellung, der dann aber von immer mehr Ozeananrainerstaaten gebietspolitische, ja gebietsrechtliche Implikationen gegeben wurde. Vgl. auch B. G. Buzan/D. W. Middlemiss, *Canadian Foreign Policy and the Exploitation of the Seabed*, in: B. Johnson/M. W. Zacher (Eds.), *Canadian Foreign Policy and the Law of the Sea* (Vancouver 1977), S. 1 ff.: die oben zitierten Aussagen über die Rechtslage seien eine *questionable assertion* (S. 16), Kanada habe im Anschluß an die Pardo-Initiative einen *aggressive approach* gewählt, um seine Ansprüche international durchzusetzen (S. 17, 21), z. B. im Dezember 1970 Lizenzen für den Kontinentalanstieg vergeben, "designed to establish *de facto* claim" (S. 17). "(This served to dispell any lingering image of Canada as an international altruist or 'nice guy' with soft-spoken and conciliatory policies . . . The values underlying Canadian policy on the margin issue were primarily economic, with a strong, but secondary, element of nationalism" (S. 44).

46) A/C. 1/PV. 1529, S. 71 f. Darüber hinaus solle bei diesem Tiefseeregime nicht Pardos *common heritage of mankind*-Konzept im Vordergrund stehen, sondern das "primary interest of coastal States in their off-shore resources" (*ibid.*). Zu Kanadas Haltung zum Tiefseeregime siehe auch Buzan/Middlemiss, S. 14, 21 ff. ("completely different from its aggressive, innovative approach to the margin. On this 'subject, a responsive, conciliatory strategy was adopted", S. 21), 28 ff. (bereits 1973 akzeptierte Kanada ein Mischsystem, nach dem auch die Behörde ein eigenes Ausbeutungsrecht haben sollte), 34 ff., 45 f.

brillanter Erläuterung der *common heritage*-Idee an gleicher Stelle vergangen. Der Botschafter hatte damals unter allgemeiner Zustimmung seinen Régimevorschlag und seine entwicklungspolitischen Voraussagen auf der Erwartung aufgebaut, "that the continental shelf under national jurisdiction will be defined approximately at the 200 metres isobath or at twelve miles from the nearest coast"<sup>47)</sup>. Kanada beanspruchte jetzt unwidersprochen ein Küstenvorfeld bis hinab zum Sockelfuß in ca. 3000 Meter Wassertiefe und in etwa 100–600 Seemeilen Entfernung von der Basislinie. Versuche in den nächsten Jahren scheiterten, diese rasch um sich greifende Inanspruchnahme mindestens des gesamten Kontinentalrandes wenigstens für die Dauer der internationalen Meeresbodenverhandlungen einzufrieren<sup>48)</sup> oder sie zumindest durch die Vereinbarung substantieller regional- und entwicklungspolitischer Auflagen zugunsten der Land- und Rohstoffarmen ein wenig ausgewogener zu gestalten<sup>49)</sup>.

<sup>47)</sup> A/C. 1/PV. 1516, S. 4. Vgl. bereits *ibid.*, PV. 1515, S. 16: "The continental shelf, as we have defined it, however constitutes less than ten per cent of the sea-bed and ocean floor of the world".

<sup>48)</sup> Aus Sorge vor *creeping jurisdiction* seitens der Uferstaaten schlugen die USA, die sich zunächst auf Fragen der Meeresforschung konzentriert hatten, zwar im Jahre 1968 eine (enge) Neudefinition der Festlandssockelaußengrenze vor, ja sie wollten sogar erreichen, daß zwischenzeitliche Ausbeutungsfortschritte die künftige Grenzziehung nicht präjudizierten (A/7230, S. 55). Auch Zypern stellte damals die Notwendigkeit heraus, "for defining with all possible speed the boundaries of the area" (A/C. 1/L. 432). Es wurden im *Ad Hoc*-Ausschuß sogar vereinzelt denkbare Tiefen – (200, 500, 600, 1200, 2500 m Wassertiefe) oder Entfernungslinien (bis zu 200 sm) genannt oder zitiert. – Die Staatenmehrheit griff diese Überlegungen aber von Anfang an nicht auf. Sie setzte den Akzent vielmehr deutlich auf die Respektierung der "territorial integrity of States and the interests of the coastal States", A/7230, S. 62 ff. Vgl. auch A/7477, S. 21 und A/C. 1/L. 437 (1968). Chile forderte sogar, die Meeresbodenbehörde "should be set up to protect the interests of coastal States", A/AC. 135/SR. 17, S. 57 (1968). Ähnlich Uruguay: A/C. 1/PV. 1593, S. 43 (1968). Ecuador schließlich erklärte zur Außengrenze des Festlandssockels: "at this time my delegation could not accept any delimiting criteria", A/C. 1/PV. 1594, S. 41 (1968), und sprach sich *ibid.* gegen Formen einer "regional utilization" aus. Ein Vorschlag der USA aus dem Jahre 1970, wenigstens im Bereich zwischen der 200 m-Tiefenlinie und der Außengrenze des Kontinentalrandes ein *revenue-sharing*-System einzuführen, scheiterte.

<sup>49)</sup> Den gegenwärtigen Beratungsstand spiegelt Art. 82 ICNT (»Zahlungen und Leistungen hinsichtlich der Ausbeutung des Festlandssockels jenseits von 200 Meilen«) wider. Vgl. Hafner, oben S. 568 ff. Danach geht es im wesentlichen nur noch um die Frage, ob die 2–3 Dutzend Ozeanrainerstaaten, deren Kontinentalrand seewärts noch über die 200 sm-Breitenlinie (= Außengrenze der Wirtschaftszone) hinausragt, wenigstens für die Ausbeutung dieser Zusatzgebiete, die u. U. 5 % der Weltmeeres-

Derart durch Territorialismus und Rohstoff-Nationalismus an Haupt und Gliedern amputiert und damit auch in seinem ethischen Anspruch desavouiert, bezog sich der *common heritage*-Ansatz hinfort nicht mehr auf eine neue, gerechtere Meeresbodenordnung, sondern nur noch auf ein zunehmend einseitiger formuliertes Régime des Tiefseebodens. Die sich immer größeren administrativen Hindernissen gegenübersehende Ausbeutung dieses Rumpfgebietes erbrachte deshalb im Jahre 1975 auch nicht die von Pardo für das gesamte, geordnet zugänglich zu machende Gebiet in Aussicht gestellten internationalen Nettoeinnahmen in Höhe von US \$ 5 Milliarden<sup>50)</sup>, sondern keinen Cent<sup>51)</sup>.

2.4. Die wichtigsten Auswirkungen dieser territorialen, finanziellen und moralischen Schwächung des *common heritage*-Ansatzes traten auf der organisationspolitischen Ebene auf. Geographischer Anwendungsbereich und institutionelle Ausgestaltung des Régimes verhielten sich umgekehrt proportional zueinander. Je expansiver, je nationalistischer die Ozeanrainer auftraten, je kleiner also das Régimegebiet zu werden drohte, desto internationalistischer wurden die Organisationsentwürfe, desto größer sollte die allgemeine Modellwirkung der vorgesehenen Meeresbodenbehörde sein. Und umgekehrt: Je umfassender und supranationaler die Internationalisierungsvorschläge

---

bodenfläche umfassen, »Zahlungen oder Sachleistungen« an die Behörde zu erbringen haben. Nach Art. 82 Abs. 2 ICNT, der im wesentlichen auf US-Vorschläge zurückgeht, mag diese Leistung des Küstenstaates, die die Behörde insbesondere an die am wenigsten entwickelten Staaten und die Binnenländer unter ihnen verteilt (Abs. 4), im Laufe der Zeit nicht unbeträchtlich sein.

<sup>50)</sup> Pardo hatte zunächst vermutet, das Gebiet jenseits des — eng definierten — Festlandsockels "may be commercially exploited on a large scale in the near future, and by the near future I mean within the next decade", A/C. 1/PV. 1515, S. 16 (1967). Seine an verschiedene Voraussetzungen geknüpfte Voraussage, die Behörde werde zur Verfügung haben "at least (!) 5 billion to be used to further... the development of poor countries", findet sich *ibid.*, PV. 1516, S. 4, und er fügte hinzu: "The sum... is a conservative estimate".

<sup>51)</sup> Es wäre allerdings falsch, in diesen Schritten der Küstenmeer- und Festlandsockel-Expansionisten eine implizite einseitige Aufkündigung eines sich bildenden internationalen Konsenses über den *common heritage*-Ansatz zu sehen. Ihre Konsequenzen waren tiefgreifender, dramatischer: Es wurde auf diese Weise verhindert, daß sich der Ansatz in seiner eingangs geschilderten, von Pardo intendierten Breite und Fülle überhaupt erst einmal entfalten konnte. Der »Geburtsfehler« der *common heritage*-Idee, ihre territoriale Verwundbarkeit also, konnte seither nicht mehr beseitigt werden.

ausfielen, desto mehr wuchs selbst bei Staaten, die einem funktionsgerechten internationalen Régime ursprünglich aufgeschlossen gegenüberstanden — wie etwa bei den Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaft —, die Bereitschaft, das nationale oder regionale Küstenvorfeld auf Kosten des internationalen Gebietes immer weiter auszudehnen. Die Überdehnung von Pardos Internationalisierungsvorschlag schaffte somit, beabsichtigt oder unbeabsichtigt, einen zusätzlichen Nationalisierungsanreiz.

Daß die ethische Substanz des *common heritage*-Ansatzes in Wirklichkeit gering war, zeigte sich aber vor allem daran, daß eine dritte, vom Konzept her zwingende Relation zwischen Régimegebiet und -gehalt nicht zustandekam: eine Zurückhaltung der Uferstaaten jedenfalls so lange, bis sich die Gestalt des internationalen Régimes näher abzeichnete. Diese Haltung hätte insbesondere bei den unterindustrialisierten Ozeanrainern nahegelegen, die den Solidaritäts- und Entwicklungshilfeansatz Maltas nachhaltig begrüßten. Und in der Tat propagierten einige Entwicklungsländer zunächst ein derartiges Junktim<sup>52)</sup>. Viele Industriestaaten hielten sich anfangs an diese Idee eines nur gemeinsamen, multilateralen Lösens dieser beiden Kernfragen, wenn auch weniger aus prinzipiellen Erwägungen als aus verhandlungsstrategischen Gründen, insbesondere aus Sorge vor *creeping jurisdiction*<sup>53)</sup>. Spätestens im Jahre 1969

---

<sup>52)</sup> Indien erklärte 1971: "Developing countries would have to consider carefully whether their long-term interest in maximising their shares in the wealth of the sea-bed would best be served by claiming large national areas or by accepting moderate limits to national areas and placing the responsibility for regulating exploitation of the sea-bed on international machinery with comprehensive powers", A/AC. 138, SR. 48, S. 3. Ähnlich 1968 Brasilien: "it was desirable that all countries should be ensured immediate benefit from the exploitation of the resources of the ocean floor, so that States would not be tempted to extend indefinitely the limits of their national jurisdiction", A/AC. 135/WG. 1/SR. 10, S. 97 (sowie 1969: "After ascertaining that their legitimate interests in the exploration and exploitation of deep sea resources had been met, States would tend to behave with more restraint in regard to their claims of national jurisdiction", A/C. 1/PV. 1674, S. 17). Ähnlich der 1968er Bericht des Meeresbodenausschusses: die Grenzfrage sei "inseparable from . . . the economic and technical aspects of the [Régime-] question", A/7230, Rdnr. 11, sowie der 1969er Bericht, A/7622, Rdnr. 77, 141.

<sup>53)</sup> Vgl. USA (1969): "We recognize that matters pertaining to machinery are closely related to other important unresolved problems, such as the location of the outer boundary of national jurisdiction over sea-bed resources", A/C. 1/PV. 1673, S. 41. Ähnlich damals Neuseeland: "progress on the régime and machinery can be expected to improve the climate in which the boundary of the deep sea-bed area may eventually be settled", *ibid.*, PV. 1677, S. 26, sowie Großbritannien, *ibid.*, PV. 1676,

aber zerbrach das Junktum (wenn es je bestanden haben sollte). Wegen des Widerstandes der unterindustrialisierten Ozeananrainerländer gelang es damals nicht, das kontroverse und für sich allein für die potentiellen Tiefseebergbaumächte unakzeptable nutzungsrechtliche Moratorium (GA Res. 2574 [XXIV] vom 15. Dezember 1969) durch einen gebietsrechtlichen Forderungsstopp zu ergänzen<sup>54</sup>).

Am Ende der ersten Phase der Meeresbodenberatungen bestand damit, zusammenfassend betrachtet, nur über die Nichtannektierbarkeit des Tiefseebodens und über den developmentpolitischen Nebenbeitrag seiner Ausbeutung Einmütigkeit, und diese von Pardo induzierte Einmütigkeit besteht bis heute fort. Das raum- und rohstoffpolitische Substrat des *common heritage*-Ansatzes war aber bereits empfindlich beschnitten worden. Es sollte sich bald zeigen, daß Pardos hochgegriffener Versuch, eine »Ethik des Meeresgrundes« zu entwerfen, auch in den darauffolgenden Beratungsphasen allenfalls verbal aufgegriffen, in der Sache aber teilweise geradezu in sein Gegenteil verkehrt und als Kühlerfigur weltpolitischer Stellungskämpfe mißbraucht wurde.

---

S. 62. — Noch vier Jahre später sprach sich etwa H. G. Knight, *The Deep Seabed Hard Mineral Resources Act — A Negative View*, *San Diego Law Review* 10 (1973), S. 446 ff., gegen unilaterale Schritte der Industrieländer mit folgender Begründung aus: "(this) . . . might well break down any remaining barriers to extension of 200 mile (and more) exclusive economic resources zones by developing nations" (*ibid.*, S. 454 f.). Das US-Verteidigungsministerium "has succeeded in having adopted as part of our current national oceans policy the internationalization rather than the nationalization of seabed resources in order to protect against the phenomenon called 'creeping jurisdiction' by which national jurisdiction for limited purposes supposedly tends to ripen into territorial sea jurisdiction", *ibid.*, S. 456. Zusammenfassend Darman (Anm. 2), S. 375 f.: Der militärisch motivierte Wunsch nach Bewegungsfreiheit sowie "a genuine concern for the disparities in international wealth . . . influenced the United States to pursue a comprehensive treaty — linking the lure of revenue-sharing from resources of the ocean floor to the effort to restraint coastal state territorialism".

<sup>54</sup>) Die Idee eines gebiets- und/oder nutzungsrechtlichen Moratoriums im Tiefseebereich hat eine lange Tradition. Pardos Vorschlag (Anm. 41) griff A. Myrdal (Anm. 42) zwar auf, jedoch mit allein industriestaatenfeindlicher Stoßrichtung. Die Res.-Entwürfe von Zypern, Uruguay und Liberia (A/C. 1/C. 432/Rev. 1/Add. 1) bzw. von Malta, Mauritius und Tansania (A/C. 1/C. 433) vom November 1968 versuchten zwar, die Idee eines gebietsrechtlichen Forderungsmoratoriums nicht nur auf die Tiefsee, sondern auch auf den Festlandsockel zu erstrecken. Es gelang aber nicht mehr, den expansionistischen Geist der Uferstaaten wieder in der Flasche zu verschließen, die Pardo selbst zuvor geöffnet hatte.

### 3. Zweite Phase: Institutionelle Verfestigung und Überdehnung des Régimes

3.1. Die nun einsetzende zweite Phase der Meeresbodenberatungen (ca. 1969/1973) leistete bei ihrem Versuch, eine Meeresbodenorganisation zu errichten, der *common heritage*-Idee fast nur noch Lippendienste. Es ging bald nicht mehr darum, Pardos institutionelle Ansätze funktionsgerecht auszubauen und umzusetzen. Angestrebt wurde nun vielmehr, bestimmte organisationspolitische Modelle durchzusetzen, Modelle, deren Verwirklichung dem überkommenen Organisations- und Verfahrensrecht der Vereinten Nationen einen anderen Akzent gegeben hätte. Den Endpunkt dieser Versuche bildete der bis heute zäh verteidigte Vorschlag der Gruppe der 77, als multilaterales Organ eine Internationale Meeresbodenbehörde mit operativen wirtschaftlichen Funktionen zu gründen, eine Behörde zudem, die wenn nicht der alleinige Betreiber, so doch der beherrschende Verwalter und Zwangspartner jeglichen nationalen Gewinnungsunternehmens an den Schätzen des Tiefseebodens sein soll<sup>55</sup>). Da der Behördenaufbau zugleich primär die Vertretung der Interessen der Entwicklungsländer ermöglichen soll<sup>56</sup>),

---

<sup>55</sup>) Vgl. Hermes, FAZ vom 29. 3. 1978. Diesen Fragen war der überwiegende Teil der – insofern äußerst pessimistischen – Bundestags-Anhörung (Anm. 10) gewidmet. – Nach dem ICNT-System regelt die Behörde nach eigenem Ermessen den Zugang privater oder staatlicher Unternehmen, auf den diese keinen Anspruch haben. Nur über das behördeneigene Abbauunternehmen, das "Enterprise", in Form von *joint ventures* ist der Zugang zu den Tiefseevorkommen möglich (modifiziertes Monopol-system). Bedingung ist ferner die zwangsweise Bereitstellung von Meerestechnologie und Kapital. Die Entscheidungsstruktur der Behörde ist durch das Prinzip *one State, one vote* charakterisiert. Damit hielten die Entwicklungsländer – wie etwa in der UN-Generalversammlung – die Mehrheit in ihren Händen, noch dazu mit ganz anderen rechtlichen Durchsetzungs- und operativen Verwirklichungsmöglichkeiten. Nach 20 Jahren soll gemäß Art. 153 zudem eine Überprüfungskonferenz mit Zweidrittelmehrheit eine Anpassung bzw. – wie angesichts der Mehrheitsverhältnisse zu erwarten ist – die Streichung der (indirekten) Zugangsrechte Dritter beschließen können, ohne daß es dafür der sonst üblichen einzelstaatlichen Ratifikation bedarf. Bei ergebnislosem Ausgang dieser Revisionskonferenz erfolgt der Übergang zu diesem 100%igen Monopol-system also automatisch. Insofern ist das ICNT-System ein auf-schiebend bedingtes Monopol-system.

<sup>56</sup>) Die im ICNT vorgesehene Stimmrechtsverteilung, auch im Rat, räumt den Industriestaaten keinerlei gesicherten Minderheitenschutz ein. Zu den im einzelnen differenzierter Betrachtung bedürftigen Einzelheiten vgl. etwa Bundestags-Anhörung (Anm. 10); Darman (Anm. 2); Jenisch, Ergebnisse (Anm. 19), S. 38 ff.; Kleinheyer (Anm. 9), S. 38 ff., 52 ff., 58.

würde bei einer Realisation dieser Vorstellung die Legitimationskette »Menschheit – Meeresbodenbehörde – internationales Meeresbodenunternehmen« bereits an ihrem ersten Glied abreißen.

Hinsichtlich der Genesis dieses gegenwärtigen organisationspolitischen Beratungsstandes sind zwei Stränge zu unterscheiden. Der erste betrifft die Frage, ob überhaupt eine internationale Behörde errichtet werden soll, ggfs. mit welchen Funktionen und Rechten. Der zweite betrifft die bestehenden bzw. verbleibenden Rechte der Staaten bzw. ihrer Staatsangehörigen im Tiefseebereich. Seit dem Jahre 1973 soll der zweite Strang durch den Entwicklungsländer-Vorschlag abgeschnitten werden: "All activities shall be conducted directly by the authority".

3.2. Die Genealogie des ersten, die Errichtung einer internationalen Meeresbodenbehörde betreffenden Stranges läßt sich bis zu Pardo<sup>57)</sup> im Jahre 1967 zurückverfolgen<sup>58)</sup>. Die Entwicklungsländer verlangten daraufhin frühzeitig auch die Betrauung der Behörde mit dem "management of the sea-bed", ja mit eigener Ausbeutungskompetenz und -kapazität<sup>59)</sup>. Während die sozialistischen Länder auch im Jahre 1969 noch

<sup>57)</sup> Die maltesische Initiative hatte die Errichtung einer "international agency" vorgeschlagen, "to assume jurisdiction, as a trustee for all countries, over the sea-bed... (and) to regulate, supervise and control all activities thereon", A/6695, Abs. 4. Schweden griff den Vorschlag sogleich auf und forderte ein "positive international supervisory and regulatory régime", einschließlich einer "specialized agency for the oceans", A/C. 1/PV. 1527, S. 52. Pardo präzierte seine institutionellen Vorschläge *ibid.*, PV. 1516, S. 3 f. ("powers to regulate, supervise and control", "exploration rights and leases being granted").

<sup>58)</sup> Bereits in den 50er Jahren war im Rahmen der ILC die Errichtung eines "central maritime office" erwogen worden, GAOR XI, Sixth Committee, A/C. 6/SR. 500, para. 51 vom 17. 12. 1956. Auch ein früherer ILC-Entwurf über eine internationale Fischereiregelung hatte "an international authority, to be created within the framework of the United Nations" vorgeschlagen, GAOR VIII, Suppl. No. 9, A/2456, paras. 95–104. Dieser Vorschlag wurde jedoch von der International Conference for the Conservation of the Living Resources of the Sea (Rom 1955) abgelehnt, Report of the Conference, A/CONF. 10/6, para. 81. Auf der Genfer Seerechtskonferenz von 1958 schließlich hatte die Bundesrepublik Deutschland dann – ebenfalls ohne Erfolg – die Möglichkeit angedeutet, die Kontrolle der Ausbeutung von Unterwassergebieten einer internationalen Behörde zu übertragen, A/CONF. 13/C. 4/L. 1.

<sup>59)</sup> So sprach der Vertreter Kolumbiens bereits am 14. 11. 1967 von einem Organ, "that will administer and exploit that common wealth", A/C. 1/PV. 1528, S. 6. Liberia schlug *ibid.*, S. 26 vor, "to institute an international consortium as a machinery for exploring and exploiting the natural resources of the sea-bed and ocean floor for the benefit of mankind". Noch weiter ging Amerasinghe bereits

auf Zeitgewinn spielten, erfolgte nun ein spektakulärer Positionswechsel der USA<sup>60</sup>): Sie akzeptierten erstmals zumindest ein internationales Registratursystem mit der dazugehörenden internationalen Behörde<sup>61</sup>). Zum gleichen Zeitpunkt erklärten sich etwa Großbritannien und wohl auch Frankreich bereits mit einem Lizenzsystem, d. h. mit einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für den Tiefseebergbau, einverstanden<sup>62</sup>). Und Schweden und Indien<sup>63</sup>) legten sich schon damals auf ein "Enterprise"-System fest<sup>64</sup>), auf eine Organisationsform also, bei der die internationale Behörde, die das seit Jahrzehnten übliche

1968: "an international organization that will conduct the exploitation of these resources and their equitable distribution", A/C. 1/PV. 1603, S. 11. Ecuador ging demgegenüber damals noch davon aus, "there seemed to be no likelihood that the international community itself could exploit", A/AC. 135/SR. 16, S. 35. Im Jahre 1969 schlug Indien jedoch eine Behörde mit "regulatory and operational functions", A/C. 1/PV. 1673, S. 34, vor.

<sup>60</sup>) A/C. 1/PV. 1673, S. 38-40 (1969): "it is our view that an international régime should include an international registry of claims governed by appropriate procedures". Im Mai 1970 erklärte sich Präsident Nixon dann mit dem Lizenzsystem einverstanden (Department of State Bulletin 62 [1970], S. 737 ff.), das dann in dem US-Entwurf einer Meeresbodenkonvention vom August 1970 (A/AC. 138/25) näher ausgestaltet wurde.

<sup>61</sup>) Norwegen hatte bereits 1968 ein Registratursystem vorgeschlagen (A/C. 1/PV. 1593, S. 22; *ibid.*, PV. 1601, S. 71, unterstützt von Trinidad und Tobago), und die Niederlande, von ILA-Überlegungen beeinflusst, hatten ein *model* ins Auge gefaßt, nach dem die UN "would grant concessions to States which would act as 'administrative authority' in respect of any exploitation concession they might in turn grant to enterprises", *ibid.*, PV. 1595, S. 22. Konzessionssysteme hatten im Sommer 1968 schon El Salvador vorgeschlagen, A/AC. 135/SR. 17, S. 50, und Belgien für studierend wert gehalten, A/AC. 135/WG. 1/SR. 10, S. 14. Eine Sekretariatsstudie vom 25. 6. 1968 (A/AC. 135/19/Add. 2) hatte auf S. 14 ff. die Errichtung einerseits eines "International Registry Office" oder andererseits einer "International Organization . . . to regulate the exploitation" ("to grant licences to States") erläutert.

<sup>62</sup>) Großbritannien: A/C. 1/PV. 1676, S. 58-60. Nach Norwegen war der Meeresboden kein "free for all" (A/C. 1/PV. 1676, S. 27). Selbst ein "registration system pure and simple would be of very little use" (*ibid.*, S. 31). Es nannte "certain minimum criteria" (*ibid.*, S. 31 ff.), die mindestens auf ein Lizenzsystem hinausliefen. Frankreich lehnte damals zwar ein System ab, "entrusting operational activities to an international organ", befürwortete aber "a solution in accordance with which the registering agency would be given certain additional functions such as the application of criteria or yardsticks for exploitation", *ibid.*, PV. 1680, S. 48 ff.

<sup>63</sup>) A/C. 1/PV. 1680, S. 18-20 (Schweden); *ibid.*, PV. 1673, S. 34 (Indien).

<sup>64</sup>) Diese Variante war in der ersten Sekretariatsstudie (Anm. 61) noch nicht enthalten, wohl aber in der zweiten, die dem 1969er Bericht des Meeresbodenausschusses (A/7622) als Annex II beigefügt wurde.

Dreigliederungsschema (Rat, Versammlung, Sekretariat) aufweisen soll, auch ein Sonderorgan besitzen soll, ein behördeneigenes Unternehmen ("Enterprise")<sup>65</sup>).

Als sich die UN-Generalversammlung einstimmig, bei 14 Enthaltungen, am 17. Dezember 1970 in der Meeresboden-Grundsatzerklärung (Res. 2749 [XXV]) u. a. auf die Errichtung eines "international régime . . . including appropriate international machinery to give effect to its provisions" festlegte, lagen also drei Organisationsmodelle vor (Registratur, Lizenz, "Enterprise"). Die Erwartung, daß man sich nun in Detailverhandlungen relativ rasch auf einen Modellkompromiß, etwa auf der Linie der von den USA detailliert vorgezeichneten International Seabed Resources Authority<sup>66</sup>), würde einigen können, erwies sich als falsch. Schon am 20. Juli 1971 unterbreitete Tansania "A draft statute for an international sea-bed authority" (A/AC. 138/33), in dessen Art. 16 das Gewinnungsrecht des "Enterprise" bereits an erster Stelle, vor dem Abbaurecht anderer Akteure, genannt wurde.

Noch verblüffter waren die Industriestaaten jedoch, als 13 lateinamerikanische Länder bereits drei Wochen später im Meeresbodenausschuß das Arbeitspapier A/AC. 138/49 einbrachten, dessen "Enterprise"-Abschnitt in Art. 33 vorsah: "The Enterprise is . . . empowered to undertake all technical, industrial or commercial activities . . . (by itself, or in joint ventures with juridical persons duly sponsored by States)". Darunter konnte, bei extensiver Interpretation, auch der Vorschlag verstanden werden, den Industriestaaten bzw. ihren

---

<sup>65</sup>) Teilweise wurde sogar vorgeschlagen, daß die "machinery"-Rechte sich erstrecken sollten "to the whole marine environment on a world-wide scale", A/7622, Annex II, Rdnr. 26 (ein von E. M. B o r g e s e inspirierter Pardo-Vorschlag, der auf heftigen Widerspruch der — an der Schifffahrtswirtschaft der Hohen See interessierten — maritimen Mächte stieß).

<sup>66</sup>) A/AC. 138/25 = A/8201 Annex V (S. 130 ff.). Den in materiell- und organisationsrechtlicher Hinsicht z. T. geradezu internationalistischen Konventionsentwurf vom 2. 8. 1970 erläutert G. H. Knight, *The Draft United Nations Convention on the International Seabed Area*, *San Diego Law Review* 8 (1971), S. 259 ff. Es kennzeichnet die sich zunehmend verhärtende und polarisierende Situation im Meeresbodenausschuß, daß dieser — aus der Sicht der Dritten Welt allerdings z. T. ungeschickt formulierte — Vorschlag dort nicht einmal diskutiert wurde. Indirekt wirkte er sich allerdings in gebietspolitischer Hinsicht (durch den Vorschlag der expansionistischen Kontinentalrandlinie als Außengrenze für eine nationaler Verwaltung unterstellte »internationale Treuhandzone«) aus. — Die institutionellen Alternativen umreißt eine Studie des UN-Generalsekretärs "on International Machinery" vom Sommer 1970, A/AC. 138/23 = A/8201 Annex III.

Unternehmen den direkten Zugang zum Tiefseebergbau – und sei es auch nur ein Zugang unter einem Lizenzsystem oder gar nur ein solcher neben dem erwerbswirtschaftlichen Unternehmen von *man-kind* – abzuschneiden.

In die gleiche Richtung ging eine Variante des Textes, den im Sommer 1972 eine Arbeitsgruppe des Meeresbodenausschusses ausarbeitete. Der Ausschußbericht ließ keinen Zweifel daran, daß die Anhänger dieser Variante nichts Geringeres verlangten als: “the machinery alone should have the power to explore and exploit in the international sea-bed area”<sup>67)</sup>.

In den Jahren 1973<sup>68)</sup> und 1974<sup>69)</sup> wurde die Auseinandersetzung um dieses System eines “Enterprise”-Abbaumonopols unter der Artikelüberschrift “Who may exploit the Area” dann derart auf die Spitze getrieben, daß dieser Artikel ab 1975 ganz fallen gelassen werden mußte. In der Sache selbst schien sich auf Grund von sowjeti-

---

<sup>67)</sup> A/8721, S. 25 Rdnr. 92; vgl. auch *ibid.*, S. 72, 94 f. Nach diesem vor allem von den karibischen Staaten vertretenen “Enterprise”-Monopol-System würden die Industriestaaten und ihre Unternehmen nur noch mittelbar, als Vertragspartner und Beauftragte der “International Authority” hinsichtlich einzelner Dienstleistungen, am Meeresbergbau partizipieren können.

<sup>68)</sup> A/9021, S. 57 f. Die OAU-Ministerkonferenz vom Mai 1973 beschränkte sich zwar darauf, das direkte Gewinnungsrecht der Behörde zu unterstreichen, ohne sich zur Frage eines etwaigen Gewinnungsmonopols zu äußern, *ibid.*, S. 4 ff. (7 f.). Die Régime-Arbeitsgruppe des UN-Meeresbodenausschusses trieb ihre Arbeit jedoch weiter voran und legte den detaillierten Entwurf einer Meeresbodenkonvention vor, dessen Art. 9 “Who may exploit the Area” nach zwei Lesungen vier Varianten vorsah. Von ihnen enthielt nur noch die etwa von den USA und Japan unterstützte Variante A ein reines Registratur- oder Lizenzsystem, während die Varianten C und D Mischsysteme vorsahen, denen etwa Kanada und Australien zuneigten. Variante B jedoch lautete: “All activities . . . shall be conducted by the Authority directly or, if the Authority so determines, through service contracts or in association with persons natural or juridical”, *ibid.*, S. 57.

<sup>69)</sup> Vgl. A. O. Adede, *The System for Exploitation of the “Common Heritage of Mankind” at the Caracas Conference*, AJIL 69 (1975), S. 31 ff.; Graf Vitzthum, *Freiheit* (Anm. 19), S. 129 ff. (133 f.). In Caracas legten auch 8 EG-Staaten (A/CONF. 62/C. 1/C. 8) sowie die USA (A/CONF. 62/C. 1/L. 6) und Japan detaillierte Entwürfe für Bergbaurégimes vor. Sie gingen alle vom direkten Zugang – nicht nur von der vertraglichen Inanspruchnahme für einzelne Dienstleistungen, was allein die Gruppe der 77 zugestehen wollte – der Industriestaaten bzw. der von ihnen vertretenen Unternehmen aus. Man konnte insofern von Vorschlägen für eine Oberbergamts-Lösung sprechen. Diesen Vorstellungen erteilten die Vorschläge der Gruppe der 77 vom 16. 8. 1974 eine drastische Absage (A/CONF. 62/C. 1/L. 7).

schen (1975)<sup>70)</sup>, amerikanischen (1976)<sup>71)</sup> und norwegischen (1977)<sup>72)</sup> Initiativen zunächst eine gewisse Auflockerung der Forderung nach einem Behördenmonopol abzuzeichnen. Nach einer dramatischen Annäherung der UdSSR an die sich wieder versteifende Haltung der Gruppe der 77 und der Vorlage dieser Haltung in der Monopolfrage noch über-treffenden ICNT am 15. Juli 1977 ist es bekanntlich diese Frage, an der mittlerweile die gesamte Seerechtskonferenz zu scheitern droht<sup>73)</sup>.

<sup>70)</sup> A/CONF. 62/C. 1/2. 12, Art. 5 Abs. 1. Dazu Rauch (Anm. 23), S. 38. Der sowjetische Vorschlag eines Parallelsystems — teils direkte Gewinnung durch ein wirtschaftlich orientiertes Unternehmen der internationalen Behörde, teils durch Staaten — bedeutete nicht nur die indirekte Hinnahme einer internationalen, operativen Behörde. Vielmehr akzeptierten alle Industriestaaten in den Jahren 1975/76 sowie z. T. dann auch der RSNT vom 6. 5. 1976 (A/CONF. 62/WP. 8/Rev. 1/Teile I, II, III; Teil IV ist enthalten in A/CONF. 62/WP. 9/Rev. 1 vom 6. 5. und in Rev. 2 vom 23. 11. 1976) dieses duale System. — Ein neuer Artikel über "Functions of the Authority" (Art. 22 ISNT vom 7. 5. 1975, A/CONF. 62/WP. 8) hatte in Verbindung mit Annex I des Entwurfs das auch ihm zugrundegelegte "Authority"-Monopol-System auf den ersten Blick zwar partiell abgemildert. Die Bestimmungen blieben aber so vage und wurden, mehr noch als die von Caracas, zunehmend so stark von welt-rohstoffpolitischen Auflagen überlagert, daß von Vorkehrungen für einen gesicherten Direktzugang wenigstens für Teile des Tiefseegebietes nach wie vor nicht die Rede sein konnte.

<sup>71)</sup> Während der ersten der beiden New Yorker Sitzungen des Jahres 1976 erfolgte ein dramatischer Schritt des damaligen US-Außenministers Kissinger. Er bot auf der einen Seite einen zeitweiligen Stop der Meeresbodenausbeutung an (um den Widerstand der Landproduzenten in der Gruppe der 77 aufzuweichen) und sprach sich für das duale System und Finanz- und Technologietransferhilfen aus, drohte aber auf der anderen Seite mit unilateralen Schritten. Vgl. Department of State Bulletin 74 (1976), S. 541 ff. Am 17. 8. 1976 sahen sich die Industriestaaten jedoch, trotz einer von Kissinger gegebenen Zusage für eine finanzielle und technische Erstausrüstung des "Enterprise", einem Entwurf der Gruppe der 77 für Art. 22 gegenüber, der das "Enterprise"-Monopol erneut verlangte, und auch die UdSSR hielt an ihrem Vorschlag fest. Vgl. U.N. Monthly Chronicle 13 (1976), S. 37 ff.

<sup>72)</sup> Zu den auf der Grundlage des Parallelsystems entwickelten Kompromißvor-schlägen des "informal report" des norwegischen Seerechtsminister Evensen vgl. etwa Darman (Anm. 2), S. 390. Diese Vorschläge (Evensen Text 3rd revision, suggested compromise formulations betr. Art. 9, 22, 23 und andere des RSNT Teil I) sind im ICNT, der mit seinem modifizierten Monopolsystem weit hinter den RSNT zurück-geht, verdrängt worden. Der ICNT verbindet nun die Nachteile der bisher disku-tierten Systeme zu Lasen der Tiefseebergbauländer. Bericht über die Arbeit der Evensen-Gruppe: A/CONF. 62/C. 1/C. 21 vom 16. 6. 1977. Die Fülle der einschlägigen Unterlagen (offizielle, offiziöse und *non-paper papers*) ist glänzend dokumentiert in Platzöder, Dokumente, New York Session 1977, Bd. I (Anm. 18), S. 292 ff.

<sup>73)</sup> Nachweise etwa bei Darman (Anm. 2), S. 372 ff.; Jenisch, Ergebnisse (Anm. 19), S. 9 f., 45 f.; Kleinheyder (Anm. 9), S. 44 f.

3.3. Die institutionelle Phase der Meeresbodenberatungen wies, wie gesagt, neben diesem organisationspolitischen Strang einen zweiten, die Gewinnungsfreiheit als solche betreffenden Diskussionsstrang auf. Hier wie dort waren die von den ärmeren Ländern vorangetriebenen Entwicklungen und die halbherzigen Retardierungsversuche der potentiellen Tiefseebergbaumächte die gleichen.

Ausgangspunkt dieser Diskussionsrichtung war die völkerrechtliche Frage, ob die Tiefseevorkommen *de lege lata*, also ohne bzw. vor Errichtung eines internationalen Gewinnungsrégimes, abgebaut werden dürfen. Pardo (1967/68)<sup>74</sup>), der Meeresbodenausschuß (1967/68)<sup>75</sup>); der UN-

<sup>74</sup>) Die Quintessenz seiner Einbringungsrede hatte darin bestanden, daß nach geltendem Recht der Meeresbodenbergbau zu einer unbilligen Bevorzugung der Industrieländer führen werde, nicht aber darin, daß er verboten sei. In Frage gezogen wurde damals allenfalls die Appropriierbarkeit des Gebietes (vgl. Schweden, A/C. 1/PV. 1527, S. 48–50; Tansania, *ibid.*, S. 61), nicht aber die seiner Vorkommen. — Am 27. 6. 1968 gab Pardo in der Legal Working Group des *Ad Hoc*-Ausschusses dem *common heritage*-Konzept in den Worten des Berichterstatters dementsprechend folgende Bedeutung: "(It) went beyond that of *res communis* and the internationally accepted test of 'reasonable use'. It implied something to be administered in common and thus contained the notion of a trust and of trustees, although not necessarily that of property; it was similar to the Latin 'proprietas', namely, property to be used 'properly'. A common heritage also implied the principles of freedom of access and use, as well as the regulation of the use made of that heritage and the equitable distribution of benefits among those with an interest in the common property though not participating directly in its exploitation", A/AC. 135/WG. 1/SR. 7, S. 52. Ähnlich Pardo 1968 vor dem 1. Ausschuß, A/C. 1/PV. 1589, S. 28. — Der Vertreter Kolumbiens sprach allerdings schon am 14. 11. 1967 von "assets, which must not be used unilaterally, since, as we have been correctly told, they are the common heritage of mankind", A/C. 1/PV. 1528, S. 4–5. Afghanistan (*ibid.*, S. 62) sprach demgegenüber davon, daß die "resources underlying the high seas beyond the limits of present national jurisdiction should be accessible to all States and should be considered the common heritage of the countries of the world, including those countries which have no sea coast", d. h. aus der Unterstellung der Tiefseevorkommen unter das *common heritage*-Konzept folgte dieser Binnenstaat ein direktes Zugangsrecht für sich selbst, nicht aber ein allgemeines Ausbeutungsverbot.

<sup>75</sup>) Bereits 1968 wurde die Ansicht vertreten, der küstenferne Meeresboden "should be regarded as having special legal status as the common heritage of mankind" (A/7230, S. 44; vgl. auch *ibid.*, S. 53, sowie A/7477, S. 16), ein Status, der auch impliziere "the principles of freedom of access and use" (A/AC. 135/WG. 1/SR. 7, S. 52). — Eine gewisse frühe Ausnahme bildete hier die Haltung von Thailand, A/AC. 135/WG. 1/SR. 10, S. 98 (1968). Italien hatte zuvor die Ausbeutungsfreiheit unmittelbar Art. 2 der Konvention über die Hohe See entnommen, *ibid.*, SR. 8, S. 72. — Der Ausschußbericht 1968 unterstrich, die These sei unwidersprochen geblieben, "that there was no rule in existing international law prohibiting anyone from exploiting the ocean floor, subject only to the principles and rules

Generalsekretär (1968)<sup>76)</sup> und die Wissenschaft (zunächst eindeutig, später z. T. eingeschränkt, heute offenbar wieder einhellig<sup>77)</sup>) bejahten diese Frage, wenn

of international law in general and the law of the sea in particular", A/7230, S. 47 Rdnr. 34. — Auch der UdSSR-Vorschlag, "to proclaim principles . . . which would prevent the imperialist Powers from monopolizing the wealth of the Sea", geht mittelbar vom Bestehen einer Bergbaufreiheit aus (A/AC. 135/SR. 12, S. 22 f.), zumal Moskau gleichzeitig die Errichtung einer supranationalen Meeresbodenbehörde als "incompatible with the . . . freedom of the high seas" ansah (vgl. auch Butler [Anm. 31], S. 164: "Many Soviet jurists have concluded that the seabed and its subsoil . . . have the same status in international law as the high seas"). — Die USA schließlich schlugen zwar die Vereinbarung von Meeresbodenprinzipien vor, erklärten aber ausdrücklich: "Meanwhile, exploration and exploitation activities should and will continue", A/C. 1/PV. 1590, S. 8-10 (1968). Vgl. demgegenüber aber Brasilien: Die Meeresbodenvorkommen "should not be disposed of without adequate compensation to the community of nations and observance of agreed substantive and procedural rules", *ibid.*, PV. 1591, S. 8-10 (1968).

<sup>76)</sup> Auch ein Gutachten des UN-Generalsekretärs für den *Ad Hoc*-Ausschuß sprach von "freedom of exploration and exploitation of the natural resources of the sea-bed and subsoil beyond the limits of national jurisdiction", A/AC. 135/19/Add. 1, S. 11 f.

<sup>77)</sup> Zur nutzungsrechtlichen *lex lata* und den Schwankungen in den wissenschaftlichen Äußerungen der letzten Jahre vgl. etwa Graf Vitzthum, Rechtsstatus (Anm. 19), S. 247 ff. In der Bundestags-Anhörung (Anm. 10) bestand Einmütigkeit über die fortbestehende Gewinnungsfreiheit. — Als zwingend hoheitsfreies, der Okkupation und Aneignung nicht offenstehendes Gebiet besitzt der küstenferne Meeresboden in der Gebietslehre des Völkerrechts einen Sonderstatus (vgl. Graf Vitzthum, Rechtsstatus [Anm. 19], S. 233 ff.). Seine Nutzung ist wie die der Hohen See vor allem durch das Institut »Gemeingebrauch« geregelt, durch eine Ordnung also, die jedermann einen gleichen Anteil an den bestimmungsgemäßen (»allgemeinverträglichen«) Nutzungen sichert. — Auf der Suche nach einem etwaigen Nutzungsverbot wäre erstens der seerechtliche Zusammenhang zu beachten, insbesondere die Gegenüberstellung von »Gemeingebrauch« und Art und Intensität des Tiefseebergbaus. Müßte man die marine Rohstoffgewinnung, jedenfalls soweit sie ortsfeste Anlagen verwendet, als »gesteigerte Sondernutzung« auffassen, dann folgte daraus, daß sie insoweit nicht mehr unter den erlaubnisfreien Gemeingebrauch fiele, sondern eines besonderen Titels bedürfte. Angesichts der Weite der Ozeane, des Umfangs der Manganknollenvorkommen und der — bisher — relativen Unschädlichkeit der Abbaumethoden dürfte dieser Verbotsansatz jedoch nicht zum Erfolg führen. — Den zweiten, wichtigeren Ansatzpunkt bildet das *common heritage*-Konzept. Denn folgt aus ihm nicht, daß jeder »Erbe« das in Gesamthand stehende Gemeingut individuell nur nach Verständigung mit seinen »Miterben« — oder zumindest nur mit Rücksicht auf sie — nutzen darf, daß der Stärkere den Schwächeren also nicht von vorneherein von der Nutzung ausschließen darf (siehe oben Anm. 5)? Entspräche also eine Ausbeutungssperre vor einvernehmlicher Regelung der Nutzung, einschließlich einer Berücksichtigung der Interessen der kommenden Generationen, nicht dem »Ideal eines Familiengutes« (H. Krüger), ja folgte es nicht zwingend aus ihm? Das Konzept

auch mit unterschiedlichen Begründungen<sup>78)</sup>. Bereits im Frühjahr 1969 vertraten einige Entwicklungsländer unter Führung Brasiliens dann die Auffassung, der Zugriff auf die Tiefseevorkommen sei grundsätzlich un tersagt und könne nur durch ein internationales Régime eröffnet werden<sup>79)</sup>. Nach erbitterten Diskussionen zogen die meisten Entwicklungsländer mit Schweden gegen den ausdrücklichen Widerspruch der westlichen und sozialistischen Industriestaaten aus dieser These die Konsequenz: Am 15. Dezember 1969 erklärten sie in GA Res. 2574 (XXIV) ein Moratorium für Bergbaumaßnahmen in der Tiefsee<sup>80)</sup>. Art. 137 ICNT erklärt die Tiefseevorkommen nun für unveräußerlich: Rechte in Bezug auf die Mineralien des Gebietes sollen nur in Übereinstimmung mit dem ICNT beansprucht, erworben oder ausgeübt werden können.

Daß jener später verschiedentlich von den Entwicklungsländern bekräftigte Ausbeutungsstop trotz seines hohen politischen Bedeutungsgeltes die nach geltendem Recht bestehende Gewinnungsfreiheit nicht

---

mag rechtspolitisch und -theoretisch diese und andere Weiterungen und Konsequenzen nahelegen, ja u. U. einschließen — in der weit begrenzteren Bedeutung, in der es mittlerweile völkerrechtliche Relevanz gewonnen hat, sind sie nicht enthalten (vgl. Graf Vitzthum, *ibid.*, S. 263 ff.). Zu Recht besteht deshalb weitgehend Einigkeit darüber, daß das Konzept, auch soweit es in der UN-Meereshodengrundsätze-Resolution 2749 (XXV) niedergelegt worden ist, ein "concept . . . somewhat alien to existing international law" (Pardo, A/AC. 135/WG. 1/SR. 7, S. 52 [1968]) ist.

<sup>78)</sup> Vgl. etwa Bundestags-Anhörung (Anm. 10), S. 534 ff. (Jaenicke) einerseits und 585 f. (Rauschnig) andererseits.

<sup>79)</sup> "The Brazilian delegation wishes to emphasize . . . that it questions the legality of any exploration or exploitation activities concerning sea-bed resources in the absence of a legal régime for the regulation of such activities", A/C. 1/PV. 1674, 12 (1969); ausführlicher begründet *ibid.*, PV. 1708, S. 12 ff. Ähnlich Ecuador, *ibid.*, PV. 1676, S. 52, Chile, *ibid.*, PV. 1679, S. 21 (PV. 1708, S. 62), sowie A/PV. 1771, S. 77 (1969).

<sup>80)</sup> Die Resolution schweigt nicht nur zur Grenzfrage, sondern könnte die Uferstaaten dazu verleiten, ihre »Festlandsockel«-Gebiete noch weiter seewärts auszudehnen, um so die — politisch-moralische — Ausbeutungssperre zu umgehen. Im 1. Ausschuß war die Res. nur mit 52 : 27 Stimmen bei 35 Enthaltungen, in der UN-Generalversammlung mit 62 : 28 : 28 angenommen worden. Die USA sprachen drastisch von "politics of confrontation and paper majorities", A/PV. 1833, S. 11 (1969); *ibid.*, S. 18 ff. auch die massive Kritik Pardos.

aufheben konnte<sup>81)</sup>, braucht hier nicht näher behandelt zu werden<sup>82)</sup>. Es handelte sich bei der Moratoriumsresolution, im Unterschied zu anderen Resolutionen der UN-Generalversammlung, gerade nicht um einen Rechtsakt, dem allgemeine Zustimmung zuteil geworden war, sondern um einen von Anfang an kontroversen, ja bewußt auf Widerspruch hin angelegten Vorstoß der Majorität gegenüber der Minorität. Entscheidend ist vielmehr auch im vorliegenden Zusammenhang ein prinzipieller, dreigliedriger Aspekt. *E r s t e n s*: Staaten, die eine Kompetenz und (baldige) Kapazität zu ihrer Wahrnehmung besitzen, nehmen im Jahre 1967 mit Staaten, die das gleiche Recht, aber ganz überwiegend keinerlei reale Kapazitätsaussichten besitzen, Beratungen über Modalitäten ihrer Kompetenzausübung auf – und sehen sich bereits im Jahre 1969 der förmlichen Feststellung<sup>83)</sup> gegenüber, bis zum in seinem Preis rasch immer höher geschraubten Abschluß der Beratungen bestehe diese Kompetenz gar nicht<sup>84)</sup>. *Z w e i t e n s*: Ein Jahr darauf akzeptieren die Wenigen, die abbauen wollen und (demnächst) können, gleichwohl im Prinzip (und wohl primär aus verhandlungsstrategischen Gründen) die Errichtung eines internationalen Oberbergamtes der Tiefsee (1970) – und werden schon 1971 von den zahlenmäßig Vielen, die ebenfalls dürfen, aber auf absehbare Zeit real nicht können werden, mit der bis heute zäh verteidigten Forderung konfrontiert, daß ausschließlich

<sup>81)</sup> Amerasinghe etwa erklärte 1969 selbst, die Resolution "will have no legally binding effect whatsoever. If a moratorium is finally to be established, the step would have to be taken to draft a convention or an international agreement", A/C. 1/PV. 1708, S. 46.

<sup>82)</sup> Anders ist dagegen die Frage zu beantworten, welche Bedeutung ein späterer Vertragsentwurf enthält, der einvernehmlich von allen wichtigen Staatengruppen aufgestellt und dann verabschiedet worden wäre. Hier ist Tomuschats (Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, in: VVDStRL 36 [1978], S. 7 ff., 30 f.) Auffassung zuzustimmen, daß spätestens mit der Entscheidung durch die Führungsmächte in den einzelnen Weltregionen die Würfel gefallen sind.

<sup>83)</sup> Zum Stellenwert von UN-Generalversammlungsresolutionen und ähnlichen »Ersatzprodukten« im hergebrachten Rechtsquellenschema vgl. Tomuschat, S. 32 ff. (Stichwort: *soft law*); Frowein, Der Beitrag der internationalen Organisationen zur Entwicklung des Völkerrechts, ZaöRV 36 (1976), S. 147 ff.

<sup>84)</sup> Vgl. etwa Indiens Befürwortung eines Moratoriums: "We realize that those who are about to begin commercial exploration or economic exploitation should find it difficult to agree with this view. However, no extensive economic exploitation has in fact so far taken place or is in the process of being undertaken: We can all now restrain ourselves (!) while we work out an international régime", A/C. 1/PV. 1673, S. 28 f. (1969).

ein operativer Arm dieser Behörde soll abbauen dürfen. Drittens: Einige Unternehmen, Verbände<sup>85)</sup>, Wissenschaftler und Politiker<sup>86)</sup> schlagen daraufhin zögernd, ja beklommen interimistische rechtsschützende, den Tiefseebergbau aber auch in seinen Wirkungen begrenzende Maßnahmen der Handvoll Staaten vor, die nicht nur das Dürfen, sondern auch das Können auf ihrer Seite haben — bisher außerhalb der USA weitgehend ohne Resonanz.

3.4. Zumindest für die Zeit der Seerechtskonferenz sehen sich die Tiefseemächte damit, zusammenfassend betrachtet, einem doppelten Verbot mit Erlaubnisvorbehalt gegenüber. Die Gruppe der 77 bestreitet ihnen zunächst das Recht, erlaubnisfrei, d. h. ohne vorherige Errichtung eines internationalen Régimes Gewinnungsmaßnahmen aufzunehmen. Ferner fordert sie als Kern dieses Régimes ein Gewinnungsmonopol für eine internationale Behörde, deren institutioneller Aufbau

---

<sup>85)</sup> Hier seien nur auf die Initiativen in der Bundesrepublik Deutschland hingewiesen. Zum BDI-Entwurf eines Interimgesetzes vgl. Bundestags-Anhörung (Anm. 10), S. 341. Zu früheren Vorstellungen der deutschen Industrie vgl. den Abdruck bei Graf Vitzthum, Rechtsstatus (Anm. 19), S. 364 ff. (370 ff.). In der Bundestags-Anhörung vom 7. 12. 1977 wurden derartige Bestrebungen von niemandem für völkerrechtswidrig (wenn auch überwiegend für politisch verfrüht) angesehen. Die Möglichkeit einer deutschen Interimgesetzgebung als *ultima ratio* faßte auch ins Auge die Gemeinsame Bundestags-Entschließung vom 24. 6. 1977, BT-Drs. 8/661 vom 22. 6. 1977, Sten.Ber. S. 2884 D.

<sup>86)</sup> Zu den Interimsentwürfen einzelner US-Politiker in den Jahren 1971/1973 Knight (Anm. 53), S. 446 ff. Er lehnte sie damals als verfrüht ab. Zu den neueren US-Vorhaben vgl. J. I. Charney, *Law of the Sea: Breaking the Deadlock*, Foreign Affairs 55 (1976/77), S. 598 ff., 617 f.; D. L. Ganz, *The United Nations and the Law of the Sea*, ICLQ 26 (1977), S. 1 ff., 52. — Die negativen Konsequenzen, die nationale Interimgesetze u. U. im Süd-West-Konfliktfeld haben würden, dürfen den Blick nicht dafür verstellen, daß bei unilateralem Vorgehen auch im West-West-Verhältnis Probleme auftreten könnten. Zur Vermeidung dieser Schwierigkeiten wäre insbesondere daran zu denken, daß unter den möglichen Tiefseebergbau-Konkurrenten, auch und gerade wenn sie in multinationalen Konsortien zusammenarbeiten, zur Vermeidung von Wettbewerbsvorteilen für den einen oder anderen Konsortialpartner Gegenseitigkeit herzustellen ist. Es wäre also sicherzustellen, daß die nationalen Regelungen materiell gleichartig sind. Vgl. schon die Entschließung des Deutschen Bundestages vom 24. 6. 1977 zur 3. UN-Seerechtskonferenz letzter Abs.: »Sollten die bezüglich der Gestaltung des Meeresbodenregimes aufgetretenen Schwierigkeiten nicht zu beheben sein, so wird der Deutsche Bundestag unverzüglich prüfen, ob — auf der Basis der Gegenseitigkeit — Alternativ- oder Interimslösungen getroffen werden müssen, wie sie in einigen Staaten bereits erwogen werden«. Vgl. auch Bundestags-Anhörung (Anm. 10), S. 185 ff., 534 ff., 543 ff., 558 f., 584 ff.

den Industriestaaten wesentliche Pflichten (Finanzierung, Technologietransfer), aber nur unwesentliche (Minderheitenschutz-)Rechte gibt<sup>87)</sup>.

Der institutionelle Aspekt des Tiefseethemas weist noch zahlreiche weitere, wichtige Elemente auf<sup>88)</sup>. Entscheidend ist aber jener "Enterprise"- und dieser Verhandlungsgesichtspunkt, genauer: die Überdehnung der organisationspolitischen Forderungen und damit – wie schon in der ersten, der *common heritage*-Phase der Themenbehandlung – die Gefährdung eines prinzipiell bedeutungsvollen, zukunftsweisenden Ansatzes. Mit der Errichtung eines funktionsgerechten "Enterprise" nämlich würde das internationale Organisations-, Verfahrens- und Verwaltungsrecht gleich zwei wichtige Schritte auf einmal machen, und es würde ein weit über die üblichen Regelungen hinausgehendes System supranationaler Kontrolle wirtschaftlicher Tätigkeit geschaffen. Erstens nämlich gelänge der Übergang von der mittelbaren zur unmittelbaren internationalen Wirtschaftsverwaltung. Zweitens würde die Behörde über ihren operativen Arm selbst wirtschaftlich tätig werden.

Über die Durchführung beider Schritte bestand bereits im Jahre 1973 weitgehend Einigkeit. Ihre Realisation, die auch das System der Vereinten Nationen hätte revitalisieren und stärken können, scheiterte aber bisher an den immer extensiver ausgebauten Forderungen der Gruppe der 77 nach einem Ausbeutungsmonopol des "Enterprise". Zu diesem dritten, präzedenzlosen Schritt konnten sich die Industriestaaten nicht nur deshalb nicht verstehen, weil die für dieses "Enterprise"-Régime vorgeschlagenen Organisations- und Verfahrensbestimmungen sie weitgehend rechtlos gestellt hätten. Maßgebend war auch nicht allein jene eingangs geschilderte territoriale und damit auch politisch-moralische Schwächung des *common heritage*-Ansatzes. Entscheidend war vielmehr, daß seit dem Jahre 1974 dem Tiefseerégime von den Entwicklungsländern ein gänzlich neuer Zweck unterlegt wurde, ein Zweck, dessen Verwirklichung weit über den speziellen Meereskontext hinaus auf allgemeine weltwirt-

---

<sup>87)</sup> Vgl. Darman (Anm. 2), S. 387 f.: "This Authority would be governed by a 'supreme' Assembly on the basis of one-state-one-vote 'majoritarianism' – a system which bears no sensible relationship to one-man-one-vote democracy, or to the real distribution of power, values or interest. And it would be governed without checks and balances, without adequate procedural protection of minority interests and without adequate scope for judicial review".

<sup>88)</sup> Vgl. Darman, S. 386 ff.; Bundestags-Anhörung (Anm. 10), S. 549 ff.

schaftliche Systemscheidungen verweisen würde und nach den Vorstellungen der unterindustrialisierten Länder auch verweisen soll<sup>89)</sup>.

#### 4. Dritte Phase: Welthandels- und weltrohstoffpolitische Neuorientierung des Régimes

4.1. Damit ist der weltrohstoff- und -handelspolitische Schwerpunkt der dritten Phase (1974/1977) der Meeresbodenverhandlungen bereits angedeutet. Er ist gekennzeichnet durch die zunehmende Ignorierung der bisherigen speziellen Regelungs- und Organisationsziele (technische Sicherheit, Investitionsschutz, Schutz der Umwelt und der sonstigen Nutzungen der Hohen See, Entwicklungshilfe usw.)<sup>90)</sup> und durch ihre Ersetzung durch ein geradezu allgemeinpolitisches weltwirtschaftliches Mandat. Gelingt es den Entwicklungsländern, ihre Forderungen nach ausgedehnten produktions- und preispolitischen Kompetenzen der Tiefseebehörde ohne Abstriche durchzusetzen, so wäre damit kaum ein funktionsfähiges internationales Meeresbergbauregime, wohl aber das maritime Teilstück einer neuen Weltwirtschaftsordnung geschaffen. Daß die Entwicklungsländer diese Zusammenhänge mittlerweile so sehen, zeigt etwa die Erklärung des guatemaltekischen Delegierten auf der Seerechtskonferenz am 21. September 1976: Die Tiefseefrage "could be regulated only from the standpoint of the establishment of a new international economic order"<sup>91)</sup>.

<sup>89)</sup> Auch Darman, S. 386 ff. ("fundamentally at stake is a set of precedents with respect to systems of governance") sieht die Gefahr ungünstiger Präjudizierung, allerdings weniger im Hinblick auf die internationale Wirtschaftsordnung, als im Hinblick auf "institution-building efforts associated with the U.N. system" und im Hinblick auf "the linkage between global institutions and the evolution of state systems of governance". Die Sorge vor einer Präjudizierung weltwirtschaftlicher Ordnungsvorstellung und vor einer negativen Auswirkung auf die Verfassungsentwicklung der UN zog sich dagegen durch nahezu alle Beiträge der Bundestagsanhörung (Anm. 10), etwa S. 321 (BDI), 498 ff. (WVB), 519 f. (Jaenicke), 549 ff. (Graf Vitzthum). Vgl. schließlich Kleinheyer (Anm. 9), S. 42 f.

<sup>90)</sup> Vgl. zu ihnen etwa Präsident Nixons Erklärung über "United States Policy for the Seabed", Department of State Bulletin 62 (1970), S. 737 ff.

<sup>91)</sup> A/CONF. 62/C. 1/SR. 37, S. 2. Der Delegierte fuhr fort: "That fact placed the matter in a confrontation context, so that the work of the First Committee reflected what was taking place at all levels of debate regarding the establishment of a new international economic order — whether it be in UNCTAD, the General Assembly, the Third Conference on the Law of the Sea, or its First Committee — i.e. the adoption of positions which pointed to the existence of blocks consisting of the market-economy developed countries, the planned-economy developed countries and the third world represented by the Group of 77".

4.2. Daß gerade Guatemala, ein unterindustrialisiertes Rohstoff-(Nickel-) Exportland, so deutlich das Stichwort für diese Beratungsphase gab, erinnert an die frühe erste Wurzel dieses Themas: an die Auswirkungen des Meeresbergbaus auf den Landbergbau. Auf dieses Problem hatte bereits Pardo im Jahre 1967 hingewiesen<sup>92)</sup>. Es geht hier um die Abwehr etwaiger aus dem Tiefseebergbau für ein bis zwei Dutzend überwiegend unterindustrialisierter Rohstoffexportländer resultierender Gefahren. Bereits Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre hatte der UN-Generalsekretär<sup>93)</sup> hierzu verschiedene Ausgleichsmechanismen vorgeschlagen, die die *economic implications* der marinen Rohstoffgewinnung im wesentlichen, und zwar auch zur Zufriedenheit der Landproduzenten der im Meeresbergbau zu fördernden Mineralien, hätten auffangen können. Es zeigte sich jedoch nun, daß die Gruppe der 77 diesen Aspekt – und die Sorgen der Landproduzenten, seien sie nun berechtigt oder unberechtigt – ganz anderen Regelungszwecken dienstbar zu machen begann.

4.3. Den Anfang machte hier, nach einem UNCTAD-Vorspiel aus dem Jahre 1972<sup>94)</sup>, ECOSOC Res. 1737 (LIV) vom 4. Mai 1973 über "Permanent sovereignty over natural resources". Die Resolution forderte u. a., "to promote or strengthen machinery . . . having as its main purpose to concert pricing policies, to impose conditions of access to markets, to co-ordinate production policies". Es mag dahingestellt bleiben, inwieweit derartige preis- und produktionspolitische Maßnahmen überhaupt anderen Zwecken als denen der einseitigen Durchsetzung der besonderen Interessen der Rohstoffländer (im Unterschied zu denen der Entwicklungsländer allgemein) dienen können<sup>95)</sup>. Jedenfalls war nun ein Instrument formuliert, das seither nicht nur aus den allgemeinen weltwirtschaftspolitischen UN-Beschlüssen,

<sup>92)</sup> "It is . . . clear that unrestricted national exploitation of the manganese nodules of the ocean floor would set a ceiling to prices and curtail the markets of a wide variety of mineral exports that are important for the economy of a number of countries", A/C. 1/PV. 1515, S. 18–20 (1967).

<sup>93)</sup> Berichte: A/AC. 135/14 vom 11. 6. 1968, A/AC. 138/36 vom 28. 5. 1971, A/AC. 138/73 vom 12. 5. 1972.

<sup>94)</sup> UNCTAD-Res. 51 (III) vom 19. 5. 1972 forderte den UNCTAD-Generalsekretär u. a. auf, "to continue to study the measures necessary to avoid the adverse economic effects which the exploitation of the sea-bed . . . may have on the prices of minerals exported primarily by developing countries, and to propose specific and detailed measures in that connexion".

<sup>95)</sup> Vgl. Kemper (Anm. 9), S. 66. *Ibid.*, S. 125 ff. zur »Frage nach Sachgerechtigkeit der Neuen Weltwirtschaftsordnung«.

sondern auch aus den speziellen Meeresbodenberatungen der nun einsetzenden Seerechtskonferenz nicht mehr wegzudenken war — bezeichnenderweise zu einem Zeitpunkt, als die Ölkrise von 1973/74 eine Ära des Rohstoff-Nationalismus und des neuerlichen Strebens nach weniger Abhängigkeit von ausländischen Versorgungsquellen einleitete.

So wurden bereits auf der ersten substantiellen Session der Konferenz (Caracas 1974) Regelungen vorgeschlagen, "allowing the Authority and States Parties to . . . facilitate the stabilization of commodity prizes on a global basis, as, for example, through international commodity agreements"<sup>96</sup>). Unterstützt von unrealistischen UNCTAD-Prognosen<sup>97</sup>) dachte die Gruppe der 77 hier zunehmend an Bestimmungen "relating to regulation of production", einschließlich der Stadien "processing, transportation and marketing"<sup>98</sup>). Damit war dann der Anschluß an die allgemeinen Welthandels- und Weltrohstoffberatungen hergestellt.

Im Jahr darauf sah der ISNT in Art. 30 (Part I) bereits die Bildung einer "Economic Planning Commission" vor, die dem Rat der Meeresbodenbehörde u. a. Programme und Maßnahmen vorschlagen sollte "including integrated commodity arrangements and buffer stock arrangements". Bei der Herstellung dieses Entwurfes sei die Declaration on the Establishment of a New International Economic Order (GA Res. 3201 [S-VI] vom 1. Mai 1974) "of no inconsiderable interest" gewesen, erklärte Paul B. Engo, der Vorsitzende des Meeresbodenausschusses der Seerechtskonferenz<sup>99</sup>). Ein Jahr später schlug der afrikanische Diplomat u. a. vor, der Meeresbodenbehörde das Recht zu geben, sich selbständig an Rohstoffabkommen zu beteiligen sowie die

<sup>96</sup>) A/CONF. 62/C. 1/L. 3 Art. 10 Note 1. Ein detailliertes US-Papier "on economic effects of deep sea-bed exploitation" (A/CONF. 62/C. 1/L. 5) blieb ohne Erfolg: Die Gruppe der 77 ließ sich nicht in Produzenten und Konsumenten auseinandertrennen.

<sup>97</sup>) Vgl. A/CONF. 62/C. 1/L. 2 und L. 11 (1974).

<sup>98</sup>) A/CONF. 62/C. 1/L. 7 Abs. 5 und 16. In Abs. 14 wurde zudem vorgeschlagen, der Anteil für die Meeresbodenbehörde könne auch erbracht werden "in the form of the production or the proceeds from the resources".

<sup>99</sup>) A/CONF. 62/C. 1/L. 16 vom 5. 9. 1975 (Einleitung). Vgl. auch A/CONF. 62/SR. 45 (Juni 1974, Rede des mexikanischen Staatspräsidenten): "The law of the sea formulated by the Conference could be a powerful instrument which would enable the third world to achieve permanent and effective sovereignty over all its natural resources, and which indirectly would make for a more democratic and juster international division of labour. It was the purpose of the charter of economic rights and duties of States, being prepared by a working group of the United Nations, to enunciate principles encouraging more equitable economic relations among States".

marine Rohstoffgewinnung notfalls massiv zu beschränken (C. 1/PBE. 7, Art. 9 Abs. 4).

Auf Grund der "considered opinion of the Chairman of the First Committee" enthielt der ICNT vom 15. Juli 1977 dann z. T. präzedenzlose, voluminöse Leitsätze für die Tätigkeit in dem Tiefseegebiet (Art. 150). Sie errichteten ein ebenso überdimensioniertes wie lückenloses System internationaler Preis- und Mengenregulierung für marine Rohstoffe. Die Genehmigung eines Kooperationsvorhabens mit der Behörde (ein direktes Gewinnungsrecht wird bekanntlich dem "Enterprise" vorbehalten) soll u. a. davon abhängen, daß es mit dieser limitierenden *resource policy* der Behörde übereinstimmt (Annex II Abs. 5 *lit. c, g*). Ja auch während der Laufzeit von Kooperationsverträgen sollen Produktionsregelungen, die nicht selten Produktionsbeschränkungen gleichkommen können, und wahrscheinlich auch Mindestpreise festgesetzt werden können<sup>100</sup>). Ein derart restriktives<sup>101</sup>), private und wohl auch staatliche Investoren abschreckendes System wäre in der Tat ein System, das »für die Bundesrepublik Deutschland ebenso wie für die anderen tiefseebergbaufähigen Staaten nicht akzeptabel ist«<sup>102</sup>).

4.4. Mit dem ICNT liegt damit nun, z u s a m m e n f a s s e n d betrachtet, ein Verhandlungstext vor, der für Gewinnung und Vermarktung der Tiefseevorkommen umfangreiche Lenkungsaufgaben und -instrumente vorsieht. Die Parallelen zu ähnlich dirigistischen weltwirtschaftlichen Konzepten (Integriertes Rohstoffprogramm, Gemeinsamer Fonds) liegen

---

<sup>100</sup>) Nicht nur Entwicklungsländer (Sambia, Zaire, Indonesien = Kupferexporteure), sondern etwa auch das Nickerland Kanada sprachen sich (bereits seit 1971) dafür aus, der Meeresbodenbehörde Kompetenzen für Produktionskontrollen zu geben. Vgl. Buzan/Middlemiss (Anm. 45), S. 14, 29, 34 ff., 45 f. — Die Tätigkeit eines Bergbauunternehmens würde nach der ICNT-Regelung also unter der Rohstoffpolitik der internationalen Behörde stehen. Diese könnte Anträge entweder von vornherein aus »weltrohstoffpolitischen« Gründen ablehnen oder aber während der Laufzeit der Verträge Produktionsbeschränkungen und wahrscheinlich auch Mindestpreise verordnen. Vgl. Jenisch, Ergebnisse (Anm. 19), S. 36 ff.

<sup>101</sup>) Allerdings werden auch in den Gebieten unter nationaler Hoheit Manganknollenvorkommen vermutet, u. U. sogar bis zu 20 % aller submarinen Vorkommen. Enge Produktionskontrollen für die internationalen Unterwassergebiete allein würden also ohnehin nur Teillösungen erbringen, ja sie würden im Grunde nur dazu führen, daß die abbauwilligen, aber von potentiellen internationalen Produktionsbeschränkungen abgeschreckten Unternehmen sich auf die küstenstaatlich kontrollierten Gebiete beschränken würden.

<sup>102</sup>) Hermes, FAZ vom 29. 3. 1978.

auf der Hand<sup>103</sup>). Sie sind, wie gesagt, gewollt. Durch einschneidende Produktionsbeschränkungen bei der marinen Rohstoffgewinnung, einschließlich der anvisierten Einrichtung von Ausgleichslagern und der Einschaltung in den Transport und in den Handel mit Tiefseemineralien, würde nicht nur das terrestrische Rohstoffangebot beeinflußt<sup>104</sup>). Vielmehr würde das hier angestrebte Funktions- und Organisationsmodell, einschließlich der Aufhebung der Preis- und Produktionssteuerung durch den Weltmarkt und des Ersetzens dieses Regelmechanismus durch politische Entscheidungen im Schoße einer entwicklungsländerbeherrschten Behörde, im Rahmen der Auseinandersetzung um eine neue Weltwirtschaftsordnung einen Präzedenzfall setzen<sup>105</sup>).

### 5. *Ausblick: Ausgleich zwischen Direktzugang und Teilhabechance*

5.1. Die abschließende Bewertung dieser verschiedenen Verhandlungsphasen und -schwerpunkte ist insofern bei dem Tiefseethema eine andere als bei vielen anderen Gegenständen der Seerechtskonferenz, als sich das Völkerrecht hinsichtlich des Zugangs zu den Meeresbodenressourcen bisher allenfalls in gebiets-, nicht aber in nutzungsrechtlicher Hinsicht weiterentwickelt hat und als der internationalrechtliche *status quo* in diesem Teilbereich für die Länder, die im Interesse einer Linderung

---

<sup>103</sup>) Das Integrierte Rohstoffprogramm soll die Rohstoffpreise an einen Index, d. h. an einen Warenkorb typischer Exportgüter der Industrieländer, binden und sie durch Ausgleichslager (*buffer stocks*) auf hohem Niveau stabilisieren (hier stand das OPEC-Modell Pate). Ein Gemeinsamer Fonds, in dem mehrere Rohstoff-einzelabkommen ihre Finanzen einbringen, soll diese Lager finanzieren. Er könnte unter Umständen aber auch in das Marktgeschehen selbst eingreifen.

<sup>104</sup>) Vgl. Kleinheyer (Anm. 9), S. 18: Das Konzept einer Neuen Weltwirtschaftsordnung würde »wirkunglos bleiben, wenn es den Industrieländern gelänge, es auf dem Wege eigener Rohstoffgewinnung auf dem Meeresboden zu umgehen. Daher ist das Modell einer mit Preiskontroll- und Vermarktungsbefugnis ausgestatteten Meeresbodenbehörde eine wesentliche Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des integrierten Rohstoffprogramms. Die Seerechtskonferenz stellt sich gewissermaßen als die ›Nasse Flanke‹ der Auseinandersetzung um die neue Weltwirtschaftsordnung dar«.

<sup>105</sup>) Hermes, FAZ vom 29. 3. 1978, spricht dezidiert davon, daß »der Ausgang der Konferenz nicht nur über Ordnung und Unordnung auf, in und unter der See entscheidet, sondern etwa auf dem Gebiet der Rohstoffpolitik oder des Technologietransfers auch künftige Lösungen im Nord-Süd-Dialog präjudizieren kann«.

ihrer Versorgungsabhängigkeit<sup>106</sup>) eine eigene Gewinnungskapazität entwickeln, günstig ist<sup>107</sup>). Die Fülle der diesbezüglich vor zehn Jahren angestoßenen multilateralen Resolutionen und Initiativen und die bisherige internationale und nationale Praxis haben die hier noch bestehende Gewinnungsfreiheit nicht beseitigt<sup>108</sup>). Noch unterliegen die Tiefseevorkommen nicht als »Gemeinschafts«- oder »Menschheitseigentum« einem Aneignungsverbot. Noch gibt es hier kein allgemein akzeptiertes oder gar bereits einvernehmlich niedergelegtes internationales Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, ein Verbot, das primär die Entwicklungsländer begünstigen würde. Mögen die politischen und verhandlungsstrategischen Zwänge diesen Umstand auch gelegentlich undeutlich werden lassen, und mögen die außenpolitischen Kosten einer einseitigen Abkehr von den bisherigen gemeinsamen Régimeverhandlungen und -zielen auch außerordentlich hoch sein — noch besitzen die Staaten und ihre Staatsangehörigen hinsichtlich des Tiefseebergbaus Rechte, die neben und außerhalb der gegenwärtigen Vertragsverhandlungen, vor allem aber bei ihrem Scheitern gewahrt werden können. Ein entgegenstehendes

<sup>106</sup>) Einige Interessen der Industrieländer hatte Pardo bereits am 1. 11. 1967 deutlich erkannt. "From (their) point of view . . . , assurance of adequate and independent sources of supply of petroleum, natural gas and many minerals vital to industry eliminates a dangerous import dependency in peace and war and a major factor in foreign exchange difficulties", A/C. 1/PV. 1515, S. 31. Vgl. dazu auch Bundestags-Anhörung (Anm. 10), S. 213 ff. (Graf Vitzthum), 215 (BDI), wonach es zwar nicht um Versorgungssicherheit gehen kann, wohl aber um den Aufbau einer Option.

<sup>107</sup>) Vgl. Bundestags-Anhörung, S. 152, 189 (Jaenicke), 585 f. (Rauschnig). — Zu früheren Äußerungen vgl. etwa US-Senator Metcalf: "Those nations which have the capacity to . . . mine the deep ocean floor benefit from the freedom-of-the-seas doctrine. Those nations without marine technology do not benefit. When one understands that there are dozens of nations which have never benefited from the freedom-of-the-seas doctrine, one can understand the motivation behind their growing demands for greater participation. What is proclaimed by some to be equal freedom for all nations on the high seas has become in fact unequal freedom", Report on the Outer Continental Shelf, Congressional Records 117 (1971), S. 5758 f. Vgl. auch U. C. Nef, Das Recht zum Abbau mineralischer Rohstoffe von Meeresgrund und Meeresuntergrund unter besonderer Berücksichtigung der Stellung der Schweiz (Zürich 1974), S. 84 ff.

<sup>108</sup>) Vgl. etwa Bundestags-Anhörung (Anm. 10), S. 280 (Minister für Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein). — Die Auffassung von Tomuschat (Anm. 82), S. 30 Anm. 107, die Verabschiedung eines einseitigen nationalen Tiefseebergbaugesetzes »würde den Gedanken des 'Common heritage of mankind' sprengen«, trifft als Beschreibung der bisherigen politisch-moralischen Zusammenhänge den Nagel auf den Kopf. Sie beinhaltet aber nicht eine völkerrechtliche Aussage dahin gehend, daß derartige Bestrebungen bereits völkerrechtswidrig wären.

Gewohnheitsrecht hat sich im Bereich der Meeresbodenfrage noch nicht gebildet, so schwierig es auch sein dürfte, von den in einem Jahrzehnt Meeresbodenberatungen erarbeiteten Grundkonzeptionen noch abzuweichen<sup>109)</sup>.

Es ist hier nicht der Ort, auf die Frage einzugehen, ob der Zeitpunkt bereits gekommen ist, daß diese Rechte auch wahrgenommen werden sollten, damit sie nicht verfallen, oder ob die potentiellen Tiefseebergbaumächte weiterhin bei ihrer Politik der Zurückhaltung bleiben sollten. Wichtiger ist vielmehr der Hinweis, daß diese Verfügungsmöglichkeiten u. U. einmal deshalb realisiert werden müssen, um dem ursprünglichen *common heritage*-Ansatz, genauer: um der ihm zugrundeliegenden Gerechtigkeitsidee im allgemeinen, aber auch im Interesse der beiden antagonistischen Gruppen wenigstens mittelbar zum Durchbruch zu verhelfen. Aus dieser Sicht jedenfalls wird man abzuwägen haben zwischen der überkommenen Situation der Gewinnungsfreiheit, die für die zahlenmäßig Vielen, aber faktisch Schwachen weitgehend ohne die reale Chance einer Mitwirkung ist, und dem von ihnen angestrebten Régime, das nun wiederum in seiner extremen Zuspitzung den Wenigen, die können und wollen, kein gesichertes Teilhaberecht geben soll, ja u. U. damit Allen den Zugang zur Tiefsee verstellen wird.

5.2. Bei dieser Lage der Dinge kann es nicht um eine Neuordnung gehen, die der einen Gruppe alles gibt und der anderen Gruppe nichts oder jedenfalls nur ein weitgehend nutzloses Recht ohne tatsächliche Teilhabechancen. Das Gerechtigkeitselement des *common heritage*-Ansatzes erlaubt es nicht, diesen als Gemeinwohlvorwand für die Verfolgung gruppenspezifischer Interessen zu benutzen, sondern verlangt von beiden Seiten, mit dem Ausgleich divergierender Interessen ernst zu machen. Hier haben die Forderungen der Entwicklungsländer nach mehr als nur formaler Chancengleichheit, ja nach mehr als nur finanziellen Begünstigungen ebenso ihren legitimen Ausgangspunkt wie die Forderungen der Industriestaaten nach Zugangs- und Investitionssicherheit zumindest

---

<sup>109)</sup> Wenn sich hier überhaupt ein formloser zwischenstaatlicher Konsens bereits abzeichnet (zu ihm als etwaige Völkerrechtsquelle A. Verdross/B. Simma, *Universelles Völkerrecht* [Berlin 1976], S. 257 ff.), dann bezieht er sich weniger auf die Sache (etwa auf Errichtung, Struktur und Finanzausstattung eines "Enterprise"), als auf das Verfahren. Es sollen keine einseitigen nationalen oder regionalen Schritte eingeleitet werden, bevor nicht ein Scheitern der globalen Bemühungen evident ist. Dieser Zeitpunkt mag indes bald gekommen sein.

für einen Teil ihrer Tiefseeoperationen<sup>110</sup>). Dies mag einen Kompromiß auf der Linie der verschiedentlich bereits vorgeschlagenen "Joint Venture"-, »Parallel«- oder »Mischsysteme«<sup>111</sup>), flankiert von funktionsgerechten Kapital- und Technologietransfer-Formen, wünschenswert erscheinen lassen<sup>112</sup>), einen Kompromiß, der nicht nur auf einer ethischen Grundhaltung beruhte, sondern letztlich auch auf dem das ganze Völkerrecht beherrschenden Grundsatz der Gegenseitigkeit.

Den Entwicklungsländern sollte dabei bewußt bleiben, daß reale Freiheit und tatsächliche Teilhabe für sie weithin von der Schaffung und Gewährleistung ihrer Voraussetzungen durch die Industriestaaten abhängig bleibt. Und diese wiederum dürfen den Umstand nicht aus den Augen verlieren, daß der auch von ihnen als Leitidee für eine auf Dauer angelegte Ordnung der Meeresbodennutzung akzeptierte *common heritage*-Ansatz objektive Richtpunkte und Maßstäbe für die Planung und Her-

---

<sup>110</sup>) Vgl. Bundestags-Anhörung (Anm. 10), S. 210 (Platzöder), 213 f. (Graf Vitzthum). — Kritischer den Forderungen der Dritten Welt gegenüber Darman (Anm. 2), S. 387 f.: Das Régime "would mandate technology transfer — treating technological development as if it were a right in itself, not a favorable consequence of economic incentives and property rights. It would charter a new global commercial entity entitled to do business throughout the world, in favored competition with conventional commercial entities, without being subject to any state taxation".

<sup>111</sup>) Nach diesen Vorschlägen (Überblick bei Darman, S. 389 f.) soll die Meeresbodenbehörde ein wirtschaftlich orientiertes Unternehmen sein, das ein eigenständiges Ausbeutungsrecht besitzt, aber durch Kontrahierungszwang nach objektiven, wirtschaftlichen Bedingungen auch privaten Firmen Abbaurechte einräumen muß. Dafür wird die Behörde mit Technologie und Kapital sowie mit voll erschlossenen Abbaubereichen ausgestattet (*banking system*), die ihr die privaten oder staatlichen Firmen kostenlos anbieten müssen. Alternativ zu diesem *dual access* wird von Nigeria und Österreich jetzt eine *joint venture*-Lösung vorgeschlagen (*unitary joint venture-approach*), eine Lösung, die sich z. T. wiederfindet in ICNT Art. 153 (»Die Überprüfungs-konferenz«).

<sup>112</sup>) Die Entwicklungsländer verlangen einen Technologie-Transfer von den Industrieländern an die Meeresbodenbehörde, wodurch diese auf das technologische Niveau der Industriestaaten gehoben werden soll. Vgl. Prill, unten S. 801 ff. Die im Prinzip transferbereiten Industrieländer haben jedoch Grund zu der Befürchtung, daß die Abgabe der von ihnen entwickelten Technologien zu nichtkommerziellen Bedingungen erfolgen soll. Die Industrieländer hatten ihrerseits, auf Grund eines Vorstoßes des damaligen US-Außenministers Kissinger, bereits 1976 erklärt, durch eine finanzielle Grundausstattung die Meeresbodenbehörde arbeitsfähig machen zu wollen. Dieses Angebot wurde bislang nicht aufgegriffen. Vgl. Hermes, FAZ vom 29. 3. 1978; Bundestags-Anhörung (Anm. 10), S. 501 ff. (WVB).

stellung dieser Voraussetzungen enthält. Bei aller Freiheit für die Gestaltung des Régimes des Tiefseebodens im einzelnen dürfen diese Zusammenhänge und Kriterien nicht unberücksichtigt bleiben. Eine Tiefseeordnung, die nicht an Geboten des Rechts und der Billigkeit orientiert wäre, hätte vor den Schubkräften der Geschichte keinen Bestand.

### Summary\*)

## The Attempts to Establish a Régime for the Deep Sea-Bed

### Development and History of an Idea

1. As far as the development of international law (*i.e.* international law in general, the law of international organizations, and the legal rules constituting the international economic order) is concerned, the most important item on the agenda of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea is that dealing with the bed of the high seas beyond the continental shelf. The negotiation of this item developed in three successive phases, each phase dealing with one of the above-mentioned areas of international law.

2. Arvid Pardo's common heritage concept (*i.e.* the deep sea resources are the common heritage of mankind) marked the unique starting point and the focus of the first phase (1967/68). This new idea is based on the understanding that these resources are a common patrimony which cannot be divided without the consent of all and which should be administered in the interest and for the benefit of all, preferably by an international organization. Though not likely to be incorporated in its entirety within the emerging régime for the exploration and exploitation of deep sea resources, the common heritage concept will eventually have an increasing impact on the international law of resource management and allocation, e.g. in the fields of outer space, Antarctica, and nuclear energy. However, for two reasons the birth of this idea (in autumn 1967) was also its moment of truth. Firstly, the territorial sea expansionists claimed the right to establish the inner limit of the high seas. Secondly, the continental shelf expansionists claimed under art. 1 of the Geneva Convention on the Continental Shelf (1958-1964) sovereign rights over the resources of the submarine areas as far as the abyssal depths. As a result, these attacks on the territorial basis of the common heritage proposal have increasingly weakened its moral-political substance.

---

\*) Summary by the author.

3. The proposal to establish an international sea-bed authority with an operative arm (an "Enterprise") — a further logical extension of the common heritage concept — was at the centre of the second phase of the law of the sea-bed deliberations (1969–1973). Although used in part in the meantime to serve quite different ends, the institutional proposal as such and the experience gained during the years of detailed discussion will have great precedential bearing on the future of the law of international organizations, supervision and institutionalized regulation. As far as the deep sea-bed régime was concerned, the deliberations of this institutional aspect took place on two different fronts under the heading "who may exploit the non-national area"? On the one hand, the régime and its appropriate institutional machinery — an aim accepted by all by 1970 — was soon interpreted by many to mean that the international agency alone should have the power to explore and exploit, *i.e.* that all activities (including scientific research, general survey, processing, transportation, and marketing) should be conducted by the Authority or through service contracts. On the other hand, discussion centred on the right to mine deep sea resources in the absence of an agreed international régime, a right unsuccessfully denied by the controversial moratorium resolution of the U.N. General Assembly (1969).

4. The third phase of the negotiations (1974–1977) was marked by attempts to link the creation of a new sea-bed régime to the establishment of a new international economic order. This experience of a far-reaching change of emphasis in the context and content of attempts to solve a particular international law problem will weigh heavily on future attempts concerning the progressive development of international law. The genesis of these attempts to regulate the sea-bed issue from the standpoint of the establishment of a new economic world order can be traced back to the question of the adverse economic effects of marine mining on mineral production on land. The sea-bed issue is now regarded by many as a tool to facilitate the stabilization of commodity prices on a global basis, linked as it is by the Group of 77 to their efforts to secure permanent sovereignty over natural resources and to control pricing and production policies.

5. The results thusfar of these phases of sea-bed negotiations raise the question whether they still mirror the original substance of the attempts to establish an international régime: *i.e.* the underlying idea of benefits for the poor countries and, more generally, the notion of an equitable solution. A fair realization of the concept of common welfare and justice will be impossible as long as the opposing groups cling to their respective maximum claims. The interests, needs and aspirations of all those having part in the heritage must be taken into account. Only a compromise solution along the lines of the parallel systems or the joint venture proposals will have an enduring, positive impact on the development of international law and stability.