

08.039

Botschaft

über das UNO-Seerechtsübereinkommen vom 10. Dezember 1982 sowie das Übereinkommen vom 28. Juli 1994 zur Durchführung des Teils XI des Seerechtsübereinkommens

vom 14. Mai 2008

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft und mit dem Antrag auf Zustimmung den Entwurf betreffend die Genehmigung des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982, seiner Anhänge I–IX sowie des Übereinkommens vom 28. Juli 1994 zur Durchführung des Teils XI des Seerechtsübereinkommens.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2002 M 02.3786 Unverzügliche Ratifikation der Internationalen Seerechtskonvention
(N 09.03.2004, Wyss; S 15.12.2004)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

14. Mai 2008

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Pascal Couchepin
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Das UNO-Seerechtsübereinkommen ist ein Pfeiler des geltenden Völkerrechts und stärkt auch das internationale Umweltrecht. Ein weiteres Absichtsstehen der Schweiz ist nicht gerechtfertigt.

Sieben Zehntel der Erde sind von Wasser bedeckt. Die Weltmeere sind unsere wichtigsten Transportwege, sie bilden eine unabdingbare Nahrungs- und Rohstoffreserve und beeinflussen massgeblich das Klima und die Umwelt auf unserem Planeten. Unser Wohlergehen hängt wesentlich vom Schutz, von der Erhaltung und der verantwortungsbewussten Nutzung der Meere ab. Innerhalb der 200-Seemeilen-Zone leben gut 85 % der weltweiten Fischbestände; ein Drittel der Öl- und Gasvorräte liegen im Offshore-Bereich und in der Tiefsee befinden sich noch unerschlossene grosse Metalllagerstätten – unter anderem Kupfer, Nickel, Kobalt und Mangan.

Um die Herrschaft und die Ausbeutung der Meere haben die Völker seit jeher gestritten. Die Konflikte dürften mit dem Klimawandel und der Verknappung der natürlichen Ressourcen zunehmen. Für den Wohlstand und das friedliche Zusammenleben der Menschheit ist es entscheidend, dass verbindliche internationale Regeln für Recht und Ordnung auf den Weltmeeren sorgen. Das von der UNO-Generalversammlung am 30. April 1982 in New York verabschiedete Seerechtsübereinkommen (SRÜ) dient diesem Zweck. Es regelt die verschiedenen Meeresnutzungen wie Schifffahrt und Überflug, Fischerei, Meeresforschung, Meeresumweltschutz und Meeresbergbau; es enthält ferner ein Streitbeilegungssystem und definiert die Hoheitsbefugnisse der Küsten-, Hafen- und Flaggenstaaten. Ausserdem sieht es die Einrichtung von drei neuen internationalen Institutionen vor: den Internationalen Seegerichtshof mit Sitz in Hamburg, die Internationale Meeresbodenbehörde mit Sitz in Kingston (Jamaika) sowie die Festlandsockelgrenzkommission (ein Ad-hoc-Gremium) in New York.

Das SRÜ ist am 16. November 1994 – nach Hinterlegung der 60. Ratifikationsurkunde – in Kraft getreten. Inzwischen sind dem Übereinkommen 155 Staaten beigetreten, darunter alle Industriestaaten ausser den USA. Das Vertragswerk umfasst 17 Teile mit insgesamt 320 Artikeln, neun Anhänge sowie ein Durchführungsübereinkommen zu Teil XI des SRÜ.

Die Schweiz hat das SRÜ am 17. Oktober 1984 unterzeichnet, aber als einer von wenigen Staaten noch nicht ratifiziert. Zwar ist sie Vertragspartei der vier internationalen Seerechtsübereinkommen von 1958, die in mancherlei Hinsicht Vorläufer des SRÜ sind. Doch hat das SRÜ die genannten Übereinkommen älteren Datums weitgehend bedeutungslos gemacht. Wegen der markant höheren Anzahl der Vertragsstaaten des SRÜ erscheint ein Festhalten an den Übereinkommen von 1958 wenig sinnvoll. Sie dürften in absehbarer Zukunft ausser Gebrauch fallen.

Für einen Binnenstaat wie die Schweiz, dessen Wohlstand stark vom Aussenhandel abhängt, ist der garantierte Zugang zum Meer und die unentgeltliche Transitfreiheit durch nationale und internationale Gewässer wichtig. Das SRÜ bekräftigt und stärkt diese Rechte. Die völkerrechtlichen Regeln für die Weltmeere schaffen zudem

Rechtssicherheit und Berechenbarkeit, wovon die Schweiz ebenfalls unmittelbar profitiert. Zudem erlaubt die Ratifikation unserem Land, in Zukunft an der Nutzung der Meeresbodenschätze zu partizipieren, sollen doch nach neuen Erkenntnissen in den nächsten 100 Jahren die kommerziell abbaubaren Erze zu 90 % aus dem Meeresboden gewonnen werden.

Grund für die erst in späteren Jahren erfolgte Unterzeichnung und Ratifikation des SRÜ durch die Mehrheit der Industrieländer war die Ausgestaltung von Kapitel XI (Abbau der Meeresbodenschätze). Der Meeresboden und seine Ressourcen wurden zum gemeinsamen Erbe der Menschheit (Common-Heritage-Prinzip) erklärt. Gleichzeitig wurde auf Bestreben der Entwicklungsländer im SRÜ ein rigides System zur Ausbeutung der Tiefseebodenschätze geschaffen, das die Freiheit der Forschung und den potenziellen Abbau der Meeresressourcen einschränkte und diesen der Bewilligung sowie der Aufsicht durch die Internationale Meeresbodenbehörde (vgl. Ziff. 2.7) unterstellte. Die Kritik der westlichen Industrieländer bezog sich vor allem auf die unzureichende Berücksichtigung ihrer Interessen in den Entscheidungsverfahren der Internationalen Meeresbodenbehörde sowie auf die Regelungen zu Abgabelasten, Abbaubeschränkungen und Technologietransfer, die nicht ihren ordnungs- und wirtschaftspolitischen Vorstellungen entsprachen. Nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Systems wuchs die Bereitschaft, Kapitel XI einer Revision zu unterziehen. Um eine breite Akzeptanz des SRÜ zu ermöglichen, wurden die strittigen Punkte des Kapitels XI in einer weiteren internationalen Konferenz noch einmal verhandelt. Die Arbeiten mündeten in ein Durchführungsübereinkommen (vgl. Ziff. 3), das am 28. Juli 1994 angenommen wurde und durch das Teil XI des SRÜ teils durch Abänderung, teils durch einvernehmliche Interpretation den politischen und wirtschaftlichen Anliegen der Industriestaaten weitgehend angepasst wurde. Das Durchführungsübereinkommen zu Kapitel XI des SRÜ ist integraler Bestandteil des SRÜ. Es ist deshalb zusammen mit diesem zu ratifizieren.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	4074
1 Ausgangslage	4077
1.1 Die Bedeutung der Meere	4077
1.2 Entstehung, Struktur und Inhalt des SRÜ	4078
1.3 Schweizerische Interessen	4079
2 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen des SRÜ	4081
2.1 Meeresgrenzen und Souveränitätsrechte	4081
2.2 Meerengen und Archipelstaaten	4083
2.3 Die Hohe See	4084
2.4 Die Seeschifffahrt	4084
2.5 Umwelt und Meeresforschung	4085
2.6 Die Nutzung der Meeresressourcen	4087
2.7 Institutionelles und Gerichtsbarkeit	4088
2.8 Schlussbestimmungen	4090
2.9 Anhänge I–IX zum SRÜ	4091
3 Das Durchführungsübereinkommen (DFÜ) zu Kapitel XI des SRÜ	4091
4 Finanzielle und personelle Auswirkungen	4092
5 Verhältnis zur Legislaturplanung	4093
6 Verfassungsmässigkeit	4094
Bundesbeschluss über das Seerechtsübereinkommen vom 10. Dezember 1982 sowie das Übereinkommen vom 28. Juli 1994 zur Durchführung des Teils XI des Seerechtsübereinkommens (<i>Entwurf</i>)	4095
Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen	4097
Übereinkommen zur Durchführung des Teiles XI des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982	4293

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Die Bedeutung der Meere

Rund 70 % der Oberfläche der Erde sind von Meeren bedeckt. Ein Grossteil des Meeresgebietes ist trotz modernster Technologie weitgehend unbekanntes «Land». Fest steht jedoch, dass die Bedeutung der Weltmeere für die Versorgung der Menschheit ständig wächst. Die Gründe dafür sind vielfältig und reichen von Rohstoffen, wie etwa Metalle und Öl, Energiegewinnung unter Ausnützung der Gezeiten, Zunahme der Transporte von Gütern über das Meer, bis zur Sicherung von proteinreicher Nahrung durch die Fischerei.

Die Meere spielen zudem für das Klima auf der Erde eine wichtige Rolle. Sie nehmen einerseits einen Teil des von der Menschheit produzierten CO₂ auf und binden dieses. Andererseits führt die durch den Ausstoss von Kohlenstoffdioxid hervorgerufene globale Erwärmung zu einem Anstieg des Meeresspiegels, welche die Küsten zunehmend Überflutungs- und Wirbelsturmmisiken aussetzt.

Auf dem Grund der Weltmeere befinden sich Energieträger, die sowohl versorgungs- als auch energiepolitisch eine wichtige Rolle einnehmen werden, denn die Entdeckung neuer und in ihrem Ausmass gewaltiger Lagerstätten an Rohstoffen nimmt zu. Verbesserte Technologien ermöglichen heute nicht nur einen Blick in bis anhin unerreichte Meerestiefen; Exploration und Ausbeutung der Meeresbodenschätze rücken durch den technologischen Fortschritt näher. Auch der wachsende Bedarf an Rohstoffen wird den voraussichtlichen Abbau der Meeresbodenschätze praktisch unerlässlich machen. Der Energiebedarf der Industrie- und Schwellenländer, der auch in Zukunft den Wohlstand garantieren soll, wird weiter zunehmen. Dass dabei die Weltmeere immer mehr in den Fokus rücken, ist angesichts der knapper werdenden Landressourcen eine Tatsache. Die Bewirtschaftung der Weltmeere birgt auf der anderen Seite aber ökologische Gefahren. Es ist beispielsweise noch wenig über die Auswirkungen des Abbaus von Meeresbodenressourcen auf die Umwelt bekannt.

Der globale Austausch von Gütern erfolgt gegenwärtig und zukünftig hauptsächlich über die Weltmeere. Ökologisch und ökonomisch stellt die Seeschifffahrt die effizienteste Methode für den Gütertausch dar. Sie ist jedoch auf die ungehinderte Durchfahrt durch alle Meereszonen angewiesen. Das SRÜ garantiert diese. Jede Verzögerung bedeutet für die Schifffahrt einen wirtschaftlichen Verlust. Eine ungehinderte Durchfahrt ist deshalb gerade für Binnenländer ein zentrales Anliegen.

Insgesamt verlangt die Entwicklung nach einer universellen Lösung, die sich der bestehenden Problematik annimmt. Insbesondere soll festgelegt werden, welche Rechte und Pflichten die Staaten im Hinblick auf die Bewirtschaftung der Weltmeere haben sollen. Das SRÜ behandelt sowohl ökologische als auch ökonomische Aspekte und bildet die umfassendste Regelung der erwähnten Anliegen.

Seit dem 17. Jahrhundert zählte eine Dreimeilenzone zum Hoheitsgebiet eines Küstenstaates (diese Zone entsprach der Reichweite der damaligen Kanonen). Der restliche Teil der Weltmeere galt als internationales Gewässer. Im Laufe des 20. Jahrhunderts kam es zu einseitigen Ausdehnungen der Hoheitsrechte über die Dreimeilenzone hinaus. Den Anfang machten die USA, als diese 1945 Rechte am Festlandsockel und an der Küstenfischerei proklamierten. Eine weltweite «Landnahme zur See» setzte ein. Während geraumer Zeit wurde im Rahmen der Vereinten Nationen (UNO) auf internationalen Konferenzen der erfolglose Versuch unternommen, dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten und mit Mitteln des Völkerrechts eine neue, weltweit geltende Meeresordnung zu schaffen. Erst die dritte Seerechtskonferenz, die im Dezember 1973 in New York begann und neun Jahre später zum Abschluss gebracht werden konnte, brachte den erhofften Durchbruch. Es dauerte weitere zwölf Jahre und bedurfte weitgehender Neuverhandlungen, bis das Übereinkommen am 16. November 1994 in Kraft treten konnte. Die damaligen politischen Differenzen waren auf den Ost-West-Konflikt zurückzuführen. Sie drehten sich um die Nutzung der Meeresbodenressourcen (vgl. Ziff. 3).

Das SRÜ definiert den Rechtsstatus des Küstenmeers und seiner angrenzenden Anschlusszonen (vgl. auch Grafik unter Ziff. 2.1). Die Breite des Küstenmeeres wurde auf maximal 12 Seemeilen festgelegt: hier übt der Küstenstaat die volle tatsächliche und rechtliche Hoheit aus. In der angrenzenden Anschlusszone (weitere 12 Seemeilen) kann der Küstenstaat öffentlich-rechtliche Vorschriften wie Zoll-, Steuer-, Einreise- und Gesundheitsgesetze für anwendbar erklären. Im Bereich des Küstenmeeres haben fremde Schiffe ein Recht auf friedliche Durchfahrt («innocent passage») (Teil II SRÜ).

Neu regelt das Übereinkommen auch den Rechtsstatus der Gewässer von Meerengen und hier insbesondere das Recht der Transitpassage sowie die damit verbundenen Pflichten während der Durchfahrt (Teil III SRÜ).

Für Archipelstaaten wie zum Beispiel die Bahamas, Indonesien oder die Philippinen besteht durch das Ziehen von erweiterten Archipelbasislinien ein besonderer Status des Küstenmeeres. Schiffe aller Staaten geniessen Transitrechte wie das Recht der friedlichen Durchfahrt durch Archipelgewässer (Teil IV SRÜ).

Mit der Einführung einer Ausschliesslichen Wirtschaftszone (AWZ) von höchstens 200 Seemeilen Breite werden den Küstenstaaten bestimmte Hoheitsbefugnisse einschliesslich Erforschung und Ausbeutung der lebenden und nicht lebenden natürlichen Ressourcen eingeräumt, verbunden mit der Verpflichtung, sie zu schützen und zu erhalten (Teil V SRÜ).

Das SRÜ übernimmt die im Genfer Übereinkommen von 1958 niedergelegte Ordnung für den Festlandsockel (d.h. die Verlängerung des Landgebiets unter Meer) weitgehend. Neu sind eine detaillierte Definition dieses Festlandsockels sowie die Einrichtung einer internationalen Kommission zu seiner Grenzziehung. Diese Kommission hat die Aufgabe, Anträge zur Verlängerung der AWZ über die 200-Seemeilen-Zone hinaus zu prüfen und dazu Empfehlungen abzugeben (Teil VI SRÜ).

Auch die Regeln der SRÜ über die Hohe See entsprechen zu einem guten Teil denjenigen des Genfer Übereinkommens über die Hohe See von 1958. Änderungen ergeben sich aus den erweiterten Hoheitsbefugnissen der Küstenstaaten, namentlich

die 12-Seemeilen-Territorialzone, die Archipelgewässer und die 200-Seemeilen-AWZ (Teil VII SRÜ).

Das SRÜ sieht eine Neuordnung des Status von Inseln und der Bestimmungen zu umschlossenen und halbumschlossenen Meeren vor, beispielsweise Nord- und Ostsee, Mittelmeer und Schwarzes Meer (Teile VIII und IX SRÜ).

Das Recht der Binnenstaaten auf Zugang zum und vom Meer beinhaltet auch die Möglichkeit, dass die Modalitäten zwischen Binnen- und Transitstaaten bei Bedarf durch bilaterale Übereinkünfte festgelegt werden können (Teil X SRÜ).

Der Meeresboden und seine Ressourcen seawärts des Festlandssockels werden als «das Gebiet» bezeichnet. Alle Tätigkeiten in diesem Bereich sollen zum Nutzen der ganzen Menschheit ausgeführt werden und ausschliesslich friedliche Zwecke verfolgen. Der Tiefseeboden und seine Ressourcen werden zum Allgemeingut erklärt (Teil XI SRÜ).

Das SRÜ verpflichtet die Staaten, die Meeresumwelt zu schützen, zu bewahren und dabei international zusammenzuarbeiten. Für alle Quellen der Meeresverschmutzung – Land, Luft, Schiffe, Meeresbergbau und Abfallbeseitigung – werden internationale Rahmenbestimmungen aufgestellt, die durch innerstaatliche Rechtsvorschriften zu ergänzen sind (Teil XII SRÜ).

Für die wissenschaftliche Meeresforschung und die Entwicklung und Weitergabe von Meerestechnologien stellt das SRÜ allgemeine Grundsätze auf. Staaten und internationale Organisationen sind gehalten, die wissenschaftliche Meeresforschung für friedliche Zwecke zu fördern. In der AWZ können Drittstaaten und internationale Organisationen mit Zustimmung des Küstenstaates wissenschaftliche Meeresforschung betreiben (Teile XIII und XIV SRÜ).

Ein umfassendes Streitbeilegungssystem auf der Grundlage der UNO-Charta bekräftigt den Grundsatz der Wahl friedlicher Streitbeilegungsmittel. Verschiedene solche Mittel werden detailliert geregelt, zum Beispiel Vergleichs- und Schiedsverfahren. Obligatorische Verfahren, die zu bindenden Entscheidungen führen, sind vor allem auf dem Gebiet der Schifffahrt, des Überflugs, des Schutzes und der Bewahrung der Meeresumwelt sowie des Tiefseebergbaus eingeführt worden. Im Mittelpunkt der Streitbeilegungssysteme steht der Internationale Seegerichtshof (ISGH), der seinen Sitz in Hamburg hat (Teil XV SRÜ).

Die Anhänge I–IX enthalten ergänzende Bestimmungen zu den sogenannten weit wandernden Meerestierarten (Thunfische, Wale und andere), zur Kommission zur Begrenzung des Festlandssockels, zum Tiefseebergbau, zu den Streitbeilegungssystemen sowie zur Teilnahme gewisser internationaler Organisationen am SRÜ.

1.3 Schweizerische Interessen

Da die Schweiz in grossem Ausmass vom internationalen Handel abhängig ist, hat sie ein eminentes Interesse an der Aufrechterhaltung der internationalen Verkehrswege. Der Hauptteil des Waren- und Güterausbaus wird über die internationale Schifffahrt abgewickelt. Waren von oder nach der Schweiz werden zwar grossmehheitlich auf fremden Schiffen befördert, doch verfügt unser Land über eine relativ kleine, aber moderne Handelsflotte von gegenwärtig 33 Schiffen (Stand 2008) mit einer Transportkapazität von insgesamt knapp 1 Mio. Tonnen, die in Krisen- oder

Kriegszeiten zur Landesversorgung beitragen. Für die Schweiz als Binnenland ist das Recht auf Zugang zum und vom Meer lebenswichtig. Das SRÜ befriedigt diesen Anspruch und schafft die rechtliche Grundlage, diesen Zugang notfalls zu erwirken, ohne dass die möglichen Transitstaaten das Recht der Gegenseitigkeit geltend machen können (Art. 125 SRÜ). Ausserdem garantiert das SRÜ in ausgewogener Weise die Meeresdurchfahrtsrechte im Küstenmeer, in Meerengen und Archipelgewässern. Auch die Überflugsrechte für die Luftfahrt werden in gleichem Ausmass gewährleistet.

Das SRÜ ist eine Antwort auf die unilaterale Ausdehnung von Hoheitsansprüchen einzelner Staaten auf bis anhin internationale Gewässer. Mit dessen Abschluss erweiterten sich einerseits die Meeresräume, in denen die Küstenstaaten Befugnisse ausüben. Andererseits schob das Übereinkommen künftigen einseitigen Ausdehnungsansprüchen von Küstenstaaten einen Riegel. Um dieses Ziel global zu erreichen, ist eine grosse Anzahl von Ratifikationen des SRÜ nötig. Dies ist vor allem für mittelgrosse und kleine Staaten wie die Schweiz von grosser Wichtigkeit, da sie den Schutz ihrer internationalen Interessen weitgehend in völkerrechtlichen Regeln suchen. Was die AWZ in ihrer Ausgestaltung durch das SRÜ betrifft, so ist die Schweiz in erster Linie an der Erhaltung der freien Schifffahrts- und Luftfahrtswege in dieser Zone interessiert, was durch das Übereinkommen garantiert wird.

Die Ausbeutung der Meeresbodenschätze kann mittelfristig auch für die Schweiz Bedeutung erlangen. Tatsache ist, dass sich grosse Mengen an polymetallischen Knollen, Massivsulfiden, erzhaltigen und kobaltreichen Krusten, Phosphoriten, Schwermineralseifen und weiteren Rohstoffen auf dem Meeresboden befinden. Zwar hat der Abbau dieser Rohstoffe noch nicht begonnen, doch nach Massgabe der auf dem Festland der Erde verfügbaren Ressourcen wird die Gewinnung der Meeresbodenschätze in den nächsten Jahrzehnten aktuell werden. Die Wissenschaft geht beispielsweise davon aus, dass in den nächsten hundert Jahren die kommerziell abbaubaren Erze zu 90 % aus dem Meeresgrund kommen werden. Selbst wenn sich schweizerische Konsortien in absehbarer Zeit nicht direkt an der Ausbeutung der Meeresbodenschätze beteiligen werden, bleiben die Möglichkeiten dazu bei der Ratifikation des SRÜ für unser Land intakt. Ausserdem ist die schweizerische Industrie zweifellos an der Lieferung von Apparaten (z.B. Turbinen) und weiteren technischen Hilfsmitteln interessiert. Ein Fernbleiben vom Übereinkommen wäre politisch unklug und würde die Schweiz – ein Land mit wenig eigenen Rohstoffen – potenzieller Möglichkeiten berauben, die in mittelbarer Zukunft für die Versorgung mit Grundstoffen unerlässlich werden können.

Das SRÜ enthält eine Palette von Bestimmungen zum Schutz der Meeresumwelt. Der Schutz der Umwelt zu Land, in der Luft und zur See erheischt eine immer stärkere internationale Zusammenarbeit. Die Schweiz misst den Fragen des internationalen Umweltschutzes grosse Bedeutung zu und zeigt in diesen Fragen Profil. Weil nationale oder bilaterale Bestimmungen gerade im Bereich der grenzüberschreitenden Umwelteinflüsse zu wenig greifen, müssen diese Fragen auf multilateraler Ebene angegangen werden. Ein nachhaltiger Schutz der Ökosysteme der Weltmeere hat positive Auswirkungen auf das Klima und die Erhaltung der Meeresressourcen. Die Schweiz hat ein grosses Interesse, hier aktiv mitzuwirken.

Ein Bündel diverser Interessen spricht somit eindeutig für die Ratifikation des SRÜ durch die Schweiz. Nachteile sind nicht ersichtlich. Die finanziellen Verpflichtungen (vgl. Ziff. 4), die sich aus einem Beitritt ergeben, sind für unser Land gering.

2

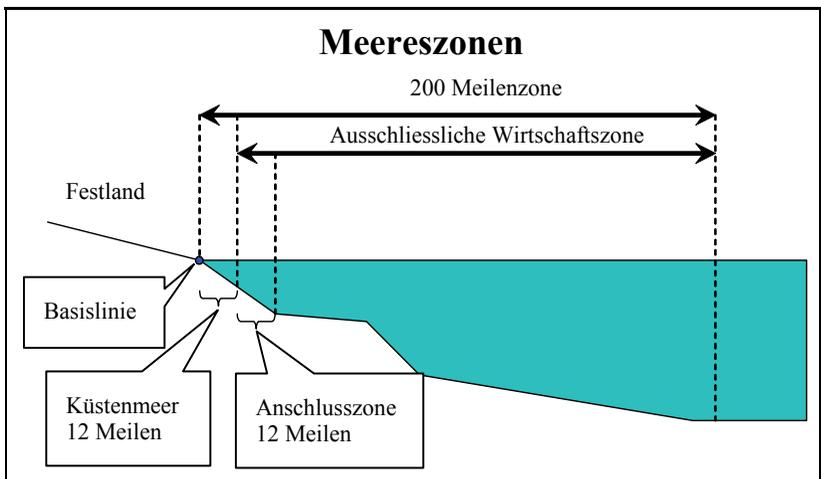
Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen des SRÜ

2.1

Meeresgrenzen und Souveränitätsrechte

Teil II des SRÜ enthält die Bestimmungen zum Küstenmeer und zur Anschlusszone (auch Territorialgewässer), Teil V diejenigen zur Ausschliesslichen Wirtschaftszone (AWZ) und Teil VI regelt den Festlandssockel.

Nach Artikel 2 übt jeder Staat die volle Souveränität über das *Küstenmeer* aus, wobei hier auch der Luftraum und der Meeresuntergrund eingeschlossen sind. Er darf sein Küstenmeer bis zu 12 Seemeilen von der Basislinie entfernt ausdehnen. Diese Bestimmung zählt zu den wichtigsten des SRÜ und stellt einen Kompromiss dar zwischen der ursprünglichen Küstenzone (3 Seemeilen) und der von einer wachsenden Zahl von Staaten ausgeübten Praxis der Ausdehnung ihres Küstenmeeres auf weit über 12 Seemeilen.



Das SRÜ garantiert das grundlegende Recht aller Staaten, ausdrücklich auch dasjenige der Binnenstaaten, auf friedliche Durchfahrt («innocent passage») durch das Küstenmeer (Art. 17). Wenn die Sicherheit der Schifffahrt es erfordert, kann der Küstenstaat Schifffahrtsrinnen festlegen, die von den durchfahrenden Schiffen oder von gewissen Kategorien solcher Schiffe zu benutzen sind. Er kann auch für Teile seines Küstenmeeres die friedliche Durchfahrt aussetzen, wenn dies für den Schutz seiner Sicherheit erforderlich ist und eine solche Aussetzung ordnungsgemäss bekanntgemacht wurde. Nach Artikel 26 beinhaltet das Recht auf freie Durchfahrt die Freiheit von Abgaben für diese Durchfahrt. Der Küstenstaat kann festlegen, dass seine zivile und strafrechtliche Gesetzgebung in der 12-Meilen-Zone anwendbar ist.

In der *Anschlusszone*, die sich um zusätzliche 12 Seemeilen bis zu 24 Seemeilen erstrecken darf, kann der Küstenstaat nur Bestimmungen öffentlich-rechtlicher Natur (Zoll-, Steuer-, Einreise- und Gesundheitsvorschriften) erlassen und repressiv oder präventiv gegen entsprechende Verstösse vorgehen (Art. 33).

Die *Ausschliessliche Wirtschaftszone* (AWZ) hat ihren Ursprung in den jüngsten Entwicklungen des Seevölkerrechts. Ihre Festlegung beendet den Streit um die Rechtmässigkeit einer 200-Seemeilen-Zone mit küstenstaatlichen Hoheitsbefugnissen. Seit 1947 hatten zahlreiche Staaten – zunächst vor allem in Lateinamerika – einseitig 200-Seemeilen-Zonen mit küstenstaatlichen Hoheitsbefugnissen ausgerufen, was Anlass zu internationalen Konflikten gab. Während der Erarbeitung des SRÜ dehnten immer mehr Staaten ihr Küstenmeer aus, um Präzedenzfälle zu schaffen. Man einigte sich schliesslich auf die AWZ mit beschränkten Rechten, die viel weniger weit gehen als die in der Küsten- und Anschlusszone eingeräumten Kompetenzen. Artikel 55 legt den Charakter der AWZ genauer fest. Diese grenzt an das Küstenmeer und die Anschlusszone an und gibt dem Küstenstaat die Möglichkeit der ausschliesslichen Ausübung einzelner Hoheitsrechte zum Zweck der Erforschung und Ausbeutung, Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden und nicht lebenden Ressourcen des Wassers über dem Meeresboden, des Meeresbodens und seines Untergrundes. Die äussere Grenze der AWZ ist maximal 200 Seemeilen von der Basislinie entfernt (Art. 57).

In der AWZ hat nur der Küstenstaat das Recht zur Errichtung, zum Betrieb und zur Nutzung von künstlichen Inseln, Anlagen und sonstigen Bauwerken. Dazu zählen insbesondere Anlagen und Bauwerke zur Erforschung, Ausbeutung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, zur wirtschaftlichen Erforschung und Ausbeutung von Wasser, Strömung und Wind und zur wirtschaftlichen Meeresforschung. Wichtig ist, dass derartige Gebilde nicht den Status von natürlichen Inseln haben und somit über kein Küstenmeer verfügen.

Jeder Küstenstaat trägt innerhalb der AWZ die Pflicht zur Festlegung der zulässigen Gesamtfangmenge lebender Ressourcen unter Berücksichtigung der Bestandserhaltung. Besitzt der Küstenstaat nicht die Kapazität, die festgelegten Quoten auszuschöpfen, so ist er verpflichtet, anderen Staaten durch Abkommen Fischereirechte zu gewähren. Insbesondere Binnenstaaten und andere geografisch benachteiligte Staaten haben Anspruch auf den Fang eines Teils des Überschusses (Art. 69). Geografisch benachteiligte Staaten sind diejenigen Küstenstaaten, deren Lage sie von der Ausbeutung der lebenden Ressourcen der AWZ anderer Staaten der Region für die angemessene Versorgung mit Fisch zu Nahrungszwecken für einen Teil ihrer Bevölkerung abhängig macht, sowie diejenigen Küstenstaaten, die keine eigene AWZ besitzen (Art. 70).

Der *Festlandsockel* eines Küstenstaates wird definiert als der jenseits seines Küstenmeeres gelegene Meeresboden und Meeresuntergrund, die sich über die gesamte natürliche Verlängerung seines Landgebiets bis zur äusseren Kante des Festlandrandes erstrecken, wobei der Festlandrand aus Sockel, Abhang und Anstieg besteht (Art. 76). Von Bedeutung ist, dass auf unterseeischen Bergrücken die äussere Grenze des Festlandsockels 350 Seemeilen nicht überschreiten darf. Somit wird ausgeschlossen, dass der Küstenstaat Teile der Tiefseeebene in sein Festlandsockelregime einschliesst. Für die Begrenzung des Festlandsockels hat der Küstenstaat der Festlandsockel-Kommission die Grenzen seines Festlandsockels jenseits der 200-Seemeilen-Linie zu unterbreiten. Die Festlandsockel-Kommission gibt Empfehlungen zur Abgrenzung des Festlandsockels ab. Die Küstenstaaten sind de facto dazu verpflichtet, die von der Festlandsockel-Kommission abgegebenen Empfehlungen zu übernehmen.

Nach Artikel 77 hat der Küstenstaat das souveräne Recht, die natürlichen Ressourcen des Festlandsockelgebiets zu erforschen und auszubeuten. Andere Staaten haben das Recht, auf dem Festlandsockel unterseeische Kabel und Rohrleitungen zu verlegen. Der Küstenstaat hat aber im Bereich des Festlandsockels das ausschliessliche Recht zur Errichtung, Genehmigung und zum Betreiben von Anlagen und Bauwerken sowie zur Genehmigung von Bohrungen (Art. 79–81).

Ein Novum enthält Artikel 82: Der Küstenstaat wird dazu verpflichtet, für die Ausbeutung der Mineralien seines Festlandsockels jenseits der 200-Seemeilen-Zone Zahlungen zu erbringen, die über die Internationale Meeresbodenbehörde gerecht an die Staatengemeinschaft verteilt werden sollen.

2.2 Meerengen und Archipelstaaten

In den Artikeln 34–36 legt das SRÜ eine eigene Durchfahrtsordnung für Meerengen fest, wovon jedoch der Rechtsstatus der betroffenen Gewässer nicht berührt wird. Ausgenommen von diesen Bestimmungen sind innere Gewässer und vor allem die bereits bestehenden vertraglichen Rechtsordnungen für Meerengen (z.B. die Konvention von Montreux aus dem Jahre 1936 für die Durchfahrt durch den Bosphorus und die Dardanellen).

Artikel 38 enthält eine der grundlegenden Neuregelungen des Seevölkerrechts: Zivile und militärische Schiffe sowie Luftfahrzeuge haben im Bereich der Meerengen das Recht auf ungehinderte Transitdurchfahrt. Damit wird gewissermassen ein Ausgleich dafür geschaffen, dass durch die Küstenmeerausweitung neue Meerengen geschaffen und damit die bestehende Schifffahrtswegfreiheit auf der Hohen See eingeschränkt wurde. Es handelt sich hier um einen Kompromiss zwischen den Küstenstaaten und denjenigen Staaten, die eine möglichst grosse Verkehrsfreiheit anstreben.

Die Bestimmungen der Artikel 46–54 erlauben den Archipelstaaten, grössere Meeresflächen ihrer Zuständigkeit zu unterstellen, als ihnen nach den allgemeinen Regeln der Meeresgrenzen zustehen. Gemäss der Definition in diesen Bestimmungen kommt es für den Begriff des Archipels auf die geografische, wirtschaftliche und politische Einheit der Inselgruppe mitsamt den dazwischen liegenden Gewässern an. Für den Begriff des aus einem oder mehreren Archipelen gebildeten Archipelstaates ist wichtig, dass dieser keinen Bezug zu einem Festlandgebiet hat (z.B. Bahamas, Philippinen und Indonesien, nicht aber die Galapagos-Inselgruppe, die zum Festlandstaat Ecuador gehört).

Der Archipelstaat ist in der Ausübung der Souveränität über seine Gewässer nicht ganz frei. Er hat bestehende Übereinkünfte und Fischereirechte anderer Staaten zu achten und die Wartung bestehender unterseeischer Kabel zu gestatten. Vor allem aber muss der Archipelstaat den Schiffen aller Staaten auf den traditionellen Schifffahrtswegen freien Transit und freien Überflug gestatten, wobei er allerdings Schifffahrtswegen und Überflugskorridore festlegen kann. Diese Art von Transit entspricht dem Transitrecht in Meerengen.

2.3

Die Hohe See

Artikel 86 definiert den geografischen Raum der Hohen See, wobei dieser im Vergleich zur Definition des Übereinkommens über die Hohe See aus dem Jahre 1958 präzisiert wurde. Die Hohe See beinhaltet demnach denjenigen Teil des Meeres, der nicht zu den inneren Gewässern, zum Küstenmeer oder zur Ausschliesslichen Wirtschaftszone (AWZ) gehört. Nach der Einigung über die maximale Ausdehnung dieser Zonen beginnt also die Hohe See frühestens in einer Entfernung von 200 Seemeilen von der Basislinie.

In den Artikeln 87–89 wird der Grundsatz der Meeresfreiheit statuiert, wonach die Hohe See als «res communis omnium» gilt. Kein Staat ist demnach berechtigt, die Hohe See als Teil seiner Hoheitsgewässer zu beanspruchen. Jedem Staat steht ein Nutzungsrecht über diese Gewässer zu, wobei dieses Recht allerdings durch das gleiche Recht der anderen Staaten eingeschränkt wird. Die Liste der aufgeführten sechs Freiheiten (Schifffahrt, Fischerei, Kabel- und Rohrleitungsverlegung, Überflug, wissenschaftliche Forschung sowie Errichtung von künstlichen Inseln) ist nicht abschliessend.

2.4

Die Seeschifffahrt

Alle Staaten haben das Recht, Schiffe unter ihrer Flagge fahren zu lassen. Dies gilt ausdrücklich auch für Binnenstaaten. Die Seeflagge eines Schiffes bestimmt dessen Nationalität. Jeder Staat ist berechtigt, selber die Bedingungen festzulegen, unter denen er ein Schiff registriert und diesem seine Flagge verleiht. Zwischen dem Schiff und dem Flaggenstaat müssen effektive Beziehungen bestehen (sog. «genuine link»). Das Führen von Gefälligkeitsflaggen soll vermieden werden. Der Flaggenstaat muss bei Fragen der Verwaltung, der Technik und bei Mannschaftsfragen die effektive Kontrolle über das Schiff ausüben. Das Schiff untersteht der Hoheit des Flaggenstaates. Auf der Hohen See ist ausschliesslich seine Gesetzgebung anwendbar.

Ein Schiff darf auf Hoher See nur die Flagge eines einzigen Staates führen. Die Dichte des Verkehrs verpflichtet die Staaten dazu, Massnahmen zur Verkehrssicherheit, aber auch hinsichtlich der Verwaltung der Schiffsflotte zu treffen. Die Staaten haben beispielsweise ein Schiffsregister zu führen.

Die Artikel 100–107 behandeln ausführlich die Eindämmung der Seeräuberei (Piraterie), deren Bekämpfung auf Hoher See eine Zusammenarbeit aller Staaten erfordert. Eine Kooperationspflicht besteht für Staaten auch bei der Unterbindung von nicht genehmigten Radiosendungen von der Hohen See aus. Zu diesem Zweck kann jeder betroffene Staat Schiffe anhalten, sendende Personen festnehmen und Geräte konfiszieren (Art. 109).

Artikel 110 regelt das Eingreifen von Kriegsschiffen und Militärluftfahrzeugen auf Hoher See. Ein fremdes Schiff darf nur bei Verdacht der Seeräuberei, des Sklavenhandels, der nicht genehmigten Radiosendungen, der fehlenden Staatsangehörigkeit oder des Flaggenmissbrauchs angehalten werden, um seine Berechtigung zur entsprechenden Flaggenführung zu überprüfen und um gegebenenfalls eine Untersuchung durchzuführen. Gegen Kriegs- und Staatsschiffe, die Immunität geniessen, dürfen keine solchen Massnahmen ergriffen werden.

Das Recht auf Nacheile steht einem Küstenstaat zu, gegen dessen Gesetze ein fremdes Schiff verstossen hat (Art. 111). Die Nacheile muss beginnen, solange sich ein solches Schiff noch innerhalb der inneren Gewässer, der Archipelgewässer, des Küstenmeeres oder der Anschlusszone des nacheilenden Staates befindet. Das Recht der Nacheile endet, sobald das verfolgte Schiff die Hohe See, das Küstenmeer seines eigenen oder eines dritten Staates erreicht hat, und es darf nur von Kriegs- und Staatsschiffen sowie Militärluftfahrzeugen ausgeübt werden.

Die im SRÜ vorgesehenen Rechte können auch von Binnenstaaten ausgeübt werden. Das Übereinkommen begründet für die Binnenstaaten ein Recht auf Zugang zum Meer sowie die Freiheit des unentgeltlichen Transits mit allen Verkehrsmitteln. Dieser Grundsatz ist für die Schweiz von grösster Bedeutung. Er entspricht der in der Mannheimer Akte für die Rheinschifffahrt geltenden Regelung.

Schiffe unter der Flagge eines Binnenstaates dürfen in Seehäfen nicht diskriminierend behandelt werden, und die im SRÜ vorgesehenen Transitbestimmungen gelten als Mindeststandards, die bei Bedarf durch weiterreichende bilaterale oder multilaterale Abkommen erweitert werden können.

2.5 Umwelt und Meeresforschung

Artikel 192 auferlegt den Staaten die allgemeine Verpflichtung, die Meeresumwelt zu schützen. Erfasst werden das Wasser, seine Oberfläche, der Meeresgrund sowie der Meeresuntergrund, nicht aber die Strände. Adressaten dieses Artikels sind gleichermaßen die Flaggenstaaten für Schiffe und die Registerstaaten für Flugzeuge und Bohrtürme sowie alle Staaten hinsichtlich der Verschmutzung der See über Flüsse und durch die Luft. Trotz der Pflicht zur Bewahrung der Meeresumwelt haben die Staaten das souveräne Recht, die Meeresressourcen in ihrem Hoheitsbereich zu nutzen. Umweltschutz und wirtschaftliche Interessen müssen also stets gegeneinander abgewogen werden.

Gemäss dem Vorsorgeprinzip nach Artikel 194 sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Massnahmen zu ergreifen, um die Verschmutzung der Meeresumwelt einzudämmen bzw. zu verhüten. Die vage Formulierung erlaubt, die Massnahmen auf die wirtschaftliche und technologische Leistungsfähigkeit der Staaten abzustimmen. Die Bestimmung enthält ebenfalls eine Verpflichtung für Küstenstaaten, grenzüberschreitende Umweltverschmutzung im Meeresbereich zu vermeiden. Die Vorschriften bei Verschmutzungen durch Schiffe gehen wesentlich weiter als bei Verschmutzungsquellen, die auf dem Land liegen. Ferner eröffnet die Bestimmung die Möglichkeit, besondere Schutzgebiete für seltene und empfindliche Ökosysteme zu bezeichnen. Von diesem Recht haben zahlreiche Staaten Gebrauch gemacht.

Die Informationspflicht nach Artikel 198 für unmittelbar bevorstehende oder tatsächliche Schäden entspricht geltendem Völkergewohnheitsrecht. Eine analoge Pflicht findet sich in praktisch allen Umweltschutzübereinkommen. Die Zusammenarbeit bei der Ausarbeitung von Notfallplänen wird entsprechend den Möglichkeiten der Staaten verlangt. Geregelt wird auch die wissenschaftliche Zusammenarbeit in Bezug auf den Meeresumweltschutz: Erforscht werden sollen die Art und der Umfang der Verschmutzung sowie ihre Ursachen. Die Forschungserkenntnisse sollen dazu genutzt werden, neue Regeln des Umweltschutzrechts zu erarbeiten (Art. 201).

Artikel 207 verpflichtet die Staaten, Gesetze zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt vom Land aus zu erlassen. Diese Bestimmung ist unbefriedigend. Es fehlen konkrete vorbeugende Massnahmen. Während der Küstenstaat für Verschmutzungen durch Tätigkeiten auf dem Meeresboden unter seiner nationalen Hoheit verantwortlich ist (Art. 208), ist die Internationale Meeresbodenbehörde zuständig für Verschmutzungen, die im Zusammenhang mit Tätigkeiten auf dem Meeresgrund der Hohen See eintreten (Art. 209).

Die Kontrolle hinsichtlich der Einhaltung der internationalen und nationalen Umweltschutzvorschriften für die Seeschifffahrt liegt vorrangig beim Flaggenstaat. Die Flaggenstaaten haben vor allem sicherzustellen, dass keine Schiffe auf See fahren, die nicht den internationalen Sicherheitsanforderungen entsprechen. Artikel 218 stellt eine Innovation dar: Er gestattet Untersuchungen wegen unerlaubten Einleitens von Schadstoffen aus einem Schiff, auch wenn das betreffende Schiff ausserhalb der inneren Gewässer, der Territorialgewässer oder der Ausschliesslichen Wirtschaftszone (AWZ) dieses Staates die Meeresumwelt verschmutzt hat. Die konkreten Verfahren wegen Verstössen gegen das Meeresumweltrecht sollen so ausgestaltet werden, dass auch Stellen anderer betroffener Staaten sowie internationale Organisationen daran teilnehmen können (analog zum Verbandsbeschwerderecht). Ausserdem werden im Rahmen der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO) Regeln und Normen zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt erlassen. Bis heute sind bei der IMO drei Konventionen im Bereich des Meeresumweltschutzes angenommen worden; eine weitere ist in Erarbeitung. Ferner wurde beschlossen, dass Tanker bis spätestens 2010 nur noch mit Doppelhüllen fahren dürfen.

Nach Artikel 238 wird allen Staaten und den zuständigen internationalen Organisationen das Recht auf *Meeresforschung* zuerkannt, und zwar nicht nur wie bisher üblich im Bereich der Hohen See. Eine Neuerung im SRÜ ist die Festlegung von allgemeinen Grundsätzen für die Meeresforschung. Hervorzuheben sind die Postulate der Friedlichkeit und der Wissenschaftlichkeit der Forschung, die Achtung der Nutzungen anderer und die Umweltverträglichkeit der betriebenen Forschung (Art. 240). Gemäss der Forschungsfreiheit und dem Grundsatz der Freiheit der Meere können Forschungstätigkeiten zu keinerlei Ansprüchen auf Teile der Ressourcen führen.

Die Artikel 242–244 halten die Grundsätze der weltweiten und der regionalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit fest. Unter Achtung der Souveränität der Staaten soll die Zusammenarbeit in der Meeresforschung gefördert werden, wobei Informationen insbesondere zum Schutz der Meeresumwelt ausgetauscht werden können. Zu diesem Zweck schliessen die Staaten und internationalen Organisationen bilaterale oder multilaterale Verträge zur Förderung der Meeresforschung ab.

Das SRÜ stellt die Forschung in der AWZ mit derjenigen auf dem Festlandsockel gleich, was die Durchführung von Projekten wesentlich erleichtern kann. Ausserdem ist die Erteilung einer Forschungsgenehmigung durch den Küstenstaat der Regelfall. Wichtig für die Meeresforschung ist auch, dass die Küstenstaaten Bestimmungen und Verfahren festzulegen haben, die eine zügige Behandlung der Genehmigungsgesuche sicherstellen und dadurch gegenüber dem Antragsteller zu grösserer Berechenbarkeit führen. Während der Durchführung eines Forschungsprojekts besteht insbesondere die Pflicht, den Küstenstaat am Projekt zu beteiligen, vorläufige Berichte abzugeben, die Einsichtnahme in Daten und Proben zu erlauben, diese zur

Verfügung zu stellen sowie Änderungen im Forschungsprogramm mitzuteilen. Nach Beendigung des Forschungsprojekts sind die endgültigen Ergebnisse auch international bereitzustellen und vor allem die Forschungsanlagen zu entfernen.

2.6 Die Nutzung der Meeresressourcen

Für viele Küsten- und Inselstaaten bildet die *Fischerei* sowohl eine wichtige Nahrungsquelle als auch einen bedeutenden Erwerbszweig. Während die Fischbestände lange als unerschöpflich galten, wird seit einiger Zeit die Überfischung der Weltmeere mit industriellen Methoden zum ernsthaften Problem. Wie erwähnt, erlaubt die AWZ dem Küstenstaat das Recht auf exklusive Nutzung der lebenden Ressourcen bis zu einer Ausdehnung von 200 Seemeilen von der Küste aus. Ziel war der Schutz der Küstenregionen der Entwicklungsländer vor Überfischung durch die Fernfischflotten der Industrieländer. Eine Auswirkung der Anerkennung dieser AWZ ist aber auch, dass damit 50 % der Wirtschaftszonen zehn Staaten mit ausgedehnten Küsten zufallen und nur knapp 15 % des weltweiten Fischfangs ausserhalb der nationalen Hoheitsgewässer erfolgen. Die Bestimmungen des SRÜ zum Schutz der Fischbestände sind relativ allgemein gehalten. In ihrem Hoheitsbereich obliegt den Küstenstaaten die verantwortungsbewusste Befischung ihrer Bestände. Sie können zu diesem Zweck Fischereigenehmigungen ausstellen und Fangquoten festlegen. Verschiedentlich verpflichtet das SRÜ die Vertragsstaaten, erforderliche Massnahmen zur Erhaltung der lebenden Ressourcen der Hohen See zu ergreifen oder mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen zu diesem Zweck zusammenzuarbeiten (Art. 61 ff., Art. 117 ff.) Artikel 65 sieht die Erhaltung und nachhaltige Bewirtschaftung der Meeressäugtiere der Hohen See vor; sowohl Küstenstaaten als auch internationale Organisationen können weiterreichende Vorschriften zum Schutz dieser Tiere erlassen.

Verschiedene Küstenstaaten hatten schon vor geraumer Zeit mit dem Abbau der Erdöl- und Erdgasvorkommen in ihren territorialen Gewässern begonnen. Mit dem zunehmenden technologischen Fortschritt rückte die allgemeine *Nutzung des Meeresbodens* stärker ins Licht des internationalen Interesses. Bereits im Jahre 1967 initiierte Malta die Diskussion um ein gemeinsames Meeresbodenregime im Rahmen der Vereinten Nationen. Die Nutzung der Ressourcen des Meeresbodens sollte zu einer gemeinsamen Angelegenheit der Staatengemeinschaft werden und unter die Aufsicht einer Internationalen Meeresbodenbehörde gestellt werden. 1970 verabschiedete die UNO-Generalversammlung die Erklärung über den Meeresboden: Der Meeresboden und sein Untergrund wurden zum gemeinsamen Erbe der Menschheit («Common Heritage of Mankind») erklärt. Eine einseitige Aneignung und Ausbeutung der Meeresbodenschätze durch einzelne Staaten wurde damit ausgeschlossen. In der Prinzipienklärung wurde der Grundsatz der friedlichen Nutzung des Tiefseebodens festgehalten. Entwicklungspolitisch strebten diejenigen Länder einen Ausgleich an, die aus eigenen Mitteln keinen Tiefseebergbau würden betreiben können: Durch Technologietransfer und wissenschaftliche Zusammenarbeit sollten die Entwicklungsländer direkt unterstützt und gefördert werden. Die entsprechenden Bestimmungen im SRÜ stiessen in vielen Bereichen auf schwerwiegende Bedenken der Industriestaaten, die in der Folge einen Beitritt zum SRÜ ablehnten. Erst die Annahme eines Durchführungsübereinkommens (vgl. Ziff. 3) führte dazu, dass auch die Industriestaaten dem SRÜ beitraten. Der Meeresboden und sein Untergrund

Stimme haben. Der Versammlung kommt gegenüber den übrigen Organen der Behörde eine Richtlinienkompetenz zu. Zu ihren weiteren Funktionen zählen die Wahl des Rates, des Generalsekretärs bzw. der Generalsekretärin und des Generaldirektors bzw. der Generaldirektorin des Unternehmens. Ausserdem setzt sie die Beiträge fest und genehmigt den vom Rat vorgeschlagenen Haushalt. Die Versammlung tritt einmal jährlich zusammen. Beschlüsse in Verfahrensfragen bedürfen einer einfachen, jene in Sachfragen einer Zweidrittelmehrheit. In allen wichtigen Fragen soll eine Entscheidung der Versammlung auf einer Empfehlung des Rates beruhen. Auf Wunsch der Industrieländer wurde erwirkt, dass bei Abweichung von einer Ratsempfehlung das Geschäft erneut an diesen zurückzuweisen ist. Durch das Kammersystem des Rates (siehe nächsten Abschnitt) wird im Entscheidungsprozess der Versammlung der Schutz der wichtigsten Interessen aller Staatenkategorien gewährleistet.

Der Rat ist ein Organ aus 36 von der Versammlung zu wählenden Mitgliedern (Art. 161). Bei seiner Wahl ist eine gerechte geografische Verteilung aller Vertragsstaaten zu beachten; wie in anderen internationalen Organisationen besteht ein System mit verschiedenen Staatenkategorien. Auch die Schweiz kann im Rat Einsitz nehmen, da festgelegt ist, dass die Binnenstaaten dort angemessen vertreten sein müssen. Die Wahl der Mitglieder erfolgt für vier Jahre, wobei Wiederwahl möglich ist. Gemäss Artikel 162 ist der Rat das exekutive Organ der Behörde und handelt nach Massgabe der Richtlinien der Versammlung. Zu den wichtigsten ausschliesslichen Kompetenzen des Rates gehören: die Ausarbeitung seiner Geschäftsordnung, das Erstellen von Richtlinien für das Unternehmen der Behörde (siehe dazu weiter unten), die Aufsicht über die Tätigkeit im Gebiet, die Vorbereitung von Schutzmassnahmen für nachteilig betroffene Entwicklungsländer, die Überprüfung der Zahlungen an die Behörde, die Einleitung von Verfahren der Behörde vor dem Internationalen Seegerichtshof, der Erlass von Anordnungen zum Schutz der Meeresumwelt sowie die Errichtung eines Inspektionssystems. Nach den Artikeln 163–165 hat der Rat eine Kommission für wirtschaftliche Planung und eine Rechts- und Fachkommission einzurichten.

Die Stellung des Sekretariats entspricht derjenigen in anderen internationalen Organisationen. Sein Generalsekretär oder seine Generalsekretärin wird auf Vorschlag des Rates von der Versammlung für vier Jahre gewählt und ist der bzw. die höchste Verwaltungsbeamte, welcher bzw. welche die von Rat und Versammlung übertragenen Aufgaben wahrzunehmen und der Versammlung einen Rechenschaftsbericht abzugeben hat.

Das SRÜ sieht vor, dass die Behörde über ein von ihr kontrolliertes Unternehmen selbst an den wirtschaftlichen Tätigkeiten im Gebiet teilnehmen kann. Da jedoch der Zeitpunkt für den Beginn solcher Tätigkeiten noch nicht abzusehen ist, ist das Unternehmen bis heute nicht gegründet worden. Seine Einrichtung steht auch nicht unmittelbar bevor. Interimistisch fungiert das Sekretariat der Meeresbodenbehörde als Platzhalter für das Unternehmen.

Die Behörde besitzt Völkerrechtspersönlichkeit und Rechts- bzw. Geschäftsfähigkeit zur Wahrnehmung ihrer Befugnisse. Jeder Vertragsstaat hat der Behörde die für ihre Tätigkeit nötigen Vorrechte und Privilegien einzuräumen. Die Behörde und ihr Vermögen geniessen Immunität vor Gerichtsbarkeit, Durchsuchung, Enteignung oder Beschlagnahmung. Vertretern oder Vertreterinnen der Vertragsstaaten, die an Sitzungen der Organe der Behörde teilnehmen, sowie dem Generalsekretär oder der

Generalsekretärin und dem übrigen Personal werden nach Massgabe ihrer Stellung Privilegien und Immunitäten gewährt.

Bei den Verhandlungen zum SRÜ bestand Einigkeit darüber, dass das bestehende *Streitbeilegungssystem* im Seerecht ungenügend war. Aus diesem Grund wurde der Internationale Seegerichtshof (ISGH) mit Sitz in Hamburg errichtet. Seine Streitbeilegungssysteme sind in Teil XV, Teil XI, den Anhängen V, VI, VII und VIII sowie weiteren Bestimmungen in anderen Teilen des SRÜ enthalten.

Die Streitbeilegungsmechanismen des SRÜ kommen allerdings nur zur Anwendung, falls die Staaten eine Streitigkeit nicht mit einvernehmlich gewählten, friedlichen Mitteln beigelegt haben. Für solche Fälle schreibt das SRÜ obligatorische Streitbeilegungsverfahren vor, die zu rechtsverbindlichen Entscheidungen führen. Gemäss Artikel 287 gibt es vier Kategorien solcher Verfahren: vor dem Internationalen Gerichtshof, vor dem Internationalen Seegerichtshof (Anhang VI), vor Schiedsgerichten (Anhang VII) und besonderen Schiedsgerichten (Anhang VIII). Der ISGH bildet zwar den Eckpfeiler des Streitbeilegungssystems, ist aber nicht automatisch für alle Streitfälle zuständig. Die Vertragsstaaten können durch schriftliche Erklärung für eines oder mehrere dieser Gerichte optieren. Subsidiär kommt das Schiedsgerichtsverfahren gemäss Anhang VII zur Anwendung. Es lässt sich also sagen, dass das SRÜ eine Reihe von Verfahren anbietet, zugleich aber alle übrigen Mittel der friedlichen Streitbeilegung zulässt, sodass das konkrete Verfahren in der Regel erst im Streitfall gewählt wird. Dieses Streitbeilegungssystem ist kompliziert, stellte aber den einzig gangbaren Kompromiss dar. Glücklicherweise hat sich eine grosse Zahl der Mitgliedstaaten für die ausschliessliche Zuständigkeit des ISGH ausgesprochen. Es ist nämlich sinnvoll, dass bei seerechtlichen Streitigkeiten das eigens dafür geschaffene Organ zuständig ist. Die Schweiz wird sich daher für die ausschliessliche Zuständigkeit des ISGH aussprechen.

2.8 Schlussbestimmungen

Das SRÜ kann von allen Staaten und von internationalen Organisationen unterzeichnet und ratifiziert werden (Art. 305). Nach Artikel 308 tritt das SRÜ ein Jahr nach Hinterlegung der 60. Ratifikationsurkunde in Kraft. Dies ist am 16. November 1994 geschehen. Für später ratifizierende Staaten tritt es 30 Tage nach der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde in Kraft.

Übereinkommen zwischen den Vertragsstaaten, die auf bilateraler Basis die Anwendung von Bestimmungen des SRÜ modifizieren oder suspendieren, sind zulässig, sofern sie dem Sinn und Zweck des Übereinkommens nicht zuwiderlaufen. Der Grundsatz, dass das Gebiet und seine Ressourcen das gemeinsame Erbe der Menschheit sind, darf indessen nicht angetastet werden (Art. 311). Erst zehn Jahre nach Inkrafttreten des SRÜ kann jeder Vertragsstaat Änderungen vorschlagen. Diese Frist lief im November 2004 ab. Bis heute hat kein Staat Änderungen des SRÜ verlangt. Sollte ein Vertragsstaat Änderungen wünschen und stimmt mindestens die Hälfte der Vertragsstaaten zu, so kann eine Revisionskonferenz einberufen werden (Art. 312). Die beschlossenen Modifikationen treten am 30. Tag nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunden von 60 Vertragsstaaten in Kraft. Sie gelten immer nur für diejenigen Vertragsstaaten, die sie ratifiziert haben oder ihnen beigetreten sind. Nachträglich beitretende Staaten haben grundsätzlich das so geänderte SRÜ zu übernehmen. Änderungen, die sich auf Teil XI sowie das Statut des Internationalen

Beiträge etwas verringern. Zu erwähnen ist ausserdem, dass sich die IMB längerfristig aus den Gebühren für die Schürfrechte im Gebiet und aus den Einnahmen des noch zu schaffenden Meeresbodenunternehmens selber finanzieren soll.

Die dritte Institution des SRÜ, die Kommission zur Festlegung der Festlandssockelgrenze, hat kein eigenes Budget. Staaten, die eines der 21 Mitglieder in diese Kommission entsenden, tragen die Kosten für die Tätigkeit ihres Mitglieds selber. Die Sekretariatskosten werden aus dem allgemeinen UNO-Budget bestritten. Als Binnenstaat hat die Schweiz kein unmittelbares Interesse an einer Mitgliedschaft in dieser Kommission.

Einmal jährlich wird am Sitz der UNO in New York ein Vertragsstaatentreffen des SRÜ durchgeführt. Dieses dauert in der Regel zwei Wochen. Am Treffen werden in erster Linie organisatorische und finanzielle Fragen der drei Institutionen erörtert sowie die Wahlen von Richtern am ISGH, des Generalsekretärs oder der Generalsekretärin der IMB und der Mitglieder der Festlandssockelgrenzkommission vorgenommen. Materielle Angelegenheiten des internationalen Seerechts werden an den Treffen der Vertragsstaaten nicht behandelt. Mit der Möglichkeit der Vertragsrevision seit November 2004 ist es aber nicht ausgeschlossen, dass das Vertragsstaatentreffen in Zukunft auch materiell über das SRÜ befinden und entsprechende Änderungsanträge behandeln wird.

Die IMB führt jährlich ein zweiwöchiges Vertragsstaatentreffen durch. Organe der IMB sind die Versammlung, der Rat (36 Mitglieder), die Rechts- und Fachkommission sowie der Finanzausschuss. Diese Gremien tagen im Kaskadenverfahren nacheinander, wobei die Rechts- und Fachkommission und der Finanzausschuss die Entscheidungen für den Rat vorbereiten, der diese seinerseits der Versammlung zur Genehmigung unterbreitet. Die Hälfte der Mitglieder des Rates werden alle zwei Jahre neu gewählt. Für die Wahlen in die Rechts- und Fachkommission sowie in den Finanzausschuss bestehen austarierte Verfahren. Im Finanzausschuss haben die 15 beitragsstärksten Staaten einen permanenten Sitz; 10 weitere Sitze werden im Rotationsverfahren in einer Wahl vergeben. Die Rechts- und Fachkommission besteht aus 24 Mitgliedern; sie bereitet die materiellen Entscheidungen für Rat und Versammlung vor und hat daher eine Schlüsselstellung.

Der Beitritt zum SRÜ berechtigt die Schweiz zur Teilnahme an der Versammlung der Vertragsstaaten des SRÜ und an derjenigen der IMB. Längerfristig wird sich für unser Land auch die Frage stellen, ob es in einem der drei Organe der IMB Einsitz nehmen will. Auch die Kandidatur für das Amt eines Richters am ISGH könnte ins Auge gefasst werden. Der durch die Beteiligung der Schweiz am SRÜ entstehende personelle Mehraufwand kann im Rahmen des gegenwärtigen Personalbestandes der zuständigen Direktion für Völkerrecht des EDA bewältigt werden.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011 als Richtliniengeschäft angekündigt (BBl 2008 753 826).

Nach Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV) sind die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung zur Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen ergibt sich aus Artikel 166 Absatz 2 BV. Ausgenommen sind diejenigen Verträge, für deren Abschluss aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist. Im vorliegenden Fall verfügt der Bundesrat über keine entsprechende Kompetenz.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffern 1–3 BV sind völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder solche, deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Das Übereinkommen ist nach Artikel 317 jederzeit kündbar. Die Internationale Meeresbodenbehörde und der Internationale Seegerichtshof wurden mit der Annahme des SRÜ neu geschaffen. Sie gelten nicht als UNO-Unterorganisationen, sondern als unabhängige internationale Institutionen. Sowohl die Internationale Meeresbodenbehörde als auch der Internationale Seegerichtshof sind mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet und treffen ihre Entscheide weitgehend autonom. Die Internationale Meeresbodenbehörde hat Regelungskompetenz im Bereich der Meeresbodenressourcen, die keinem Küstenstaat zugeordnet sind. Beim Internationalen Seegerichtshof handelt es sich um eine unabhängige internationale Organisation mit Rechtsprechungsfunktionen. Das unabhängige Richterorgremium wird für eine Zeitspanne von neun Jahren von den Mitgliedstaaten gewählt. Bei der Zusammensetzung des Gerichtshofs sind eine Vertretung der hauptsächlichen Rechtssysteme der Welt und eine gerechte geografische Verteilung zu gewährleisten. Auch durch die hohe Anzahl von Mitgliedstaaten haben die Internationale Meeresbodenbehörde und der Internationale Seegerichtshof ohne Zweifel universellen Charakter. Sie stellen somit internationale Organisationen im Sinne des Völkerrechts dar.

Der Bundesbeschluss zur Genehmigung des SRÜ untersteht deshalb nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 2 BV dem Staatsvertragsreferendum.

Das SRÜ enthält weder wichtige rechtsetzende Bestimmungen noch erfordert seine Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen. Ebenso werden erhebliche Interessen der Kantone nicht berührt. Aus den genannten Gründen ist auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet worden.