

1977 S. 25). Ende 1977 verfügte der Sonderfonds nur über 3,35 Mill. Dollar. Ein Ende des finanziellen Dilemmas war nicht abzusehen. Dies vor Augen, trat der Gouverneursrat des Sonderfonds am 22. Juni 1978 zu seiner fünften Tagung zusammen. Sie dauerte nur eine Viertelstunde. Der Rat empfahl der Generalversammlung, die Aktivitäten des Sonderfonds »vorläufig zu suspendieren« und den Generalsekretär die Frage prüfen zu lassen, ob die Steuerung der Hilfeleistungen an die MSAC einer schon bestehenden Einrichtung des Systems der Vereinten Nationen anvertraut werden könne; die Aufgaben des Gouverneursrats sollten anderen UN-Gremien zugewiesen werden. NJP

## Sozialfragen und Menschenrechte

### ECOSOC: Entscheidungen zu den Berichtprüfungsverfahren bei den Menschenrechtspakten – Besetzung der Menschenrechtskommission (37)

Menschenrechtsfragen gehörten zu den beherrschenden Themen auf der ersten ordentlichen Tagung des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) im Jahre 1978 (11. April–8. Mai in New York). Rein quantitativ zeugen davon knapp zwei Dutzend Resolutionen und Beschlüsse. Die meisten davon wurden ohne förmliche Abstimmung verabschiedet, so z. B. eine von der Bundesrepublik Deutschland beantragte Entschließung, welche die Vertragsstaaten des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, der ja ein eigenes Berichtssystem kennt, davon befreit, Berichte über ähnliche Fragen aufgrund des mit ECOSOC-Resolution 1074 C (XXXIX) vom 28. Juli 1965 eingeführten periodischen Berichterstattungsverfahrens über Menschenrechte und Informationsfreiheit vorzulegen. Bereits 1976 hatte der ECOSOC eine entsprechende Freistellung von Wiederholungen zugunsten der Berichterstattung im Rahmen des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beschlossen (E/Res/1988 (LX) vom 11. Mai 1976).

Mit seiner Resolution 1988 hatte der ECOSOC überdies den Grundsatzbeschluss gefaßt, »daß der Rat jedesmal, wenn ihm Berichte (von Vertragsstaaten dieses Pakts) zur Behandlung vorliegen, zu seiner Unterstützung bei der Behandlung dieser Berichte eine Arbeitsgruppe für die jeweilige Tagung des Wirtschafts- und Sozialrats einsetzt, in der die Vertragsstaaten des Pakts angemessen vertreten sind und die gerechte geographische Verteilung gebührend berücksichtigt wird«. Als es nunmehr um die Zusammensetzung dieser Arbeitsgruppe ging, spielte die Auslegung der Resolution eine erhebliche Rolle. Im ECOSOC herrschte Streit darüber, ob ausschließlich Vertragsstaaten des Pakts der Arbeitsgruppe angehören sollten, oder aber auch andere Staaten. Für die erstgenannte Lösung setzten sich vor allem die sozialistischen Staaten Osteuropas ein, daneben die asiatische und die afrikanische Gruppe; für die zweitgenannte sprach sich die Gruppe westeuropäischer und anderer Staaten aus, und zwar unter Hinweis auf den Wortlaut von E/Res/1988. Demgegenüber nahm der sowjetische Delegierten Standpunkt ein, aus Resolution 1988

ergebe sich, daß nur Vertragsstaaten in die Arbeitsgruppe einziehen dürften. Die sozialistischen Staaten Osteuropas brachten noch ein weiteres Argument vor. Völkerrechtlich sei es klar, daß ein Organ, welches die Durchführung eines Pakts zu überwachen habe, nur aus Vertragsstaaten des Pakts bestehen solle. Dem hielt der französische Delegierte entgegen, daß die Vertragsstaaten eben den ECOSOC zum Überwachungsorgan bestimmt hätten. In dem Pakt wird mit Blick auf die Kontrollaufgabe des ECOSOC in der Tat nicht danach differenziert, ob die ECOSOC-Mitglieder zugleich Vertragsstaaten sind oder nicht. Entsprechendes müßte auch für Unterorgane des ECOSOC gelten. Resolution 1988 dürfte insoweit freilich unterschiedlicher Auslegung zugänglich sein. Unmißverständlich ist nur die Bezugnahme auf das Prinzip gerechter geographischer Verteilung, und der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland versäumte es nicht, darauf hinzuweisen. Im Ergebnis wurde der durchaus erstaunliche Beschluss gefaßt, die Arbeitsgruppe allein aus Vertragsstaaten des Pakts und im übrigen gruppenparitätisch zusammenzusetzen: je drei Mitglieder aus jeder der fünf Regionalgruppen. Frankreich und die Vereinigten Staaten, die (von China abgesehen) prominentesten Leidtragenden aus dem Kreis der Nichtvertragsstaaten des Pakts also, stimmten gegen diese Entscheidung; sieben Staaten übten Stimmhaltung. Der Ratsbeschluss soll 1981 überprüft werden, und zwar unter Berücksichtigung des Prinzips einer gerechten geographischen Verteilung, welche zu der Anzahl von Vertragsstaaten in Beziehung steht.

Die Entscheidung über eine Erweiterung der Menschenrechtskommission von 32 auf 43 Mitglieder vertagte der ECOSOC. Die Bundesrepublik Deutschland hatte sich zu dem Antrag grundsätzlich wohlwollend geäußert. Bei den Neuwahlen zu der Kommission hatte sie dann – anders als 1977 – Erfolg. Nach einjähriger Abwesenheit wird sie am 1. Januar 1979 in die Menschenrechtskommission zurückkehren. NJP

## Rechtsfragen

### Seerecht: 7. Tagungsrunde der III. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen, erster Teil – Taziehen um den Vorsitz – Einigung beim Meeresschutz, sonst kaum Fortschritte (38)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 4/1977 S.127f. fort; vgl. außerdem die Darstellung von M. I. Kehden in VN 6/1977 S.167ff.)

I. Die seit Dezember 1973 laufende dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen trat vom 28. März bis zum 19. Mai in Genf zu ihrer siebten und bisher erfolglosesten Verhandlungsrunde zusammen. Die drei ersten Verhandlungswochen wurden ausschließlich auf die Wiederwahl des aus Sri Lanka stammenden Konferenzpräsidenten verwendet; die Auseinandersetzungen entzündeten sich an der Frage, ob ein Präsident, der der Delegation seines Landes nicht mehr angehört, überhaupt wiedergewählt werden könne.

Die Absicht, auf dieser Tagung den informellen Entwurf einer neuen Seerechtskon-

vention (Informal Composite Negotiating Text, ICNT), der das gesamte neue Seerecht enthält, in den Stand eines abstimmungsfähigen offiziellen Konventionstextes zu erheben, scheiterte an kontroversen Kernfragen, die jedoch nur noch zehn bis zwanzig Prozent der Texte ausmachen. Man einigte sich auf einen Katalog vorrangiger Schlüsselprobleme, die dann in sieben Verhandlungsgruppen behandelt wurden: System der Exploration und Exploitation des Tiefseebodens; Finanzfragen im Zusammenhang mit dem Tiefseebergbau; Organe der Meeresbodenbehörde; Zugangsrechte (Fischereirechte) in fremden Wirtschaftszonen; Streitregelung der Wirtschaftszonenrechte; Festlandsockelaußengrenze und Gewinnbeteiligung; Abgrenzung von Meereszonen.

Umstritten blieb in diesen Verhandlungen insbesondere zum einen die *Rechtsordnung des Tiefseebergbaus* (Einheitssystem oder Parallelsystem), wo sich Industrie- und Entwicklungsländer gegenüberstehen, zum anderen der *Rechtscharakter der Wirtschaftszone* (Hohe-See-Status oder Souveränitätszone eigener Art), wo sich die geographisch benachteiligten Staaten und die Langküstenstaaten nicht einigen konnten. Beide Kernprobleme bedeuten Weichenstellungen für eine Fülle von Einzelfragen.

II. Im Tiefseebergbau hängen von der Systemfrage unter anderem die finanziellen Lasten, die Stimmverhältnisse in den Organen der neuen Meeresbodenbehörde und die Einzelheiten des Technologietransfers ab. Für diese Bereiche gibt es keine konsensfähigen neuen Texte, die über den ebenfalls umstrittenen Stand des ICNT vom Sommer 1977 (sechste Tagungsrunde) hinausgehen.

Die Hartnäckigkeit der Auseinandersetzungen in Sach- und Prozedurfragen macht deutlich, daß die Seerechtsneuordnung die Existenzgrundlage der meisten Staaten im positiven bzw. im negativen Sinne verändert. Der Streit um den Tiefseebergbau ist in Wirklichkeit ein Streit um die Verwirklichung der Neuen Weltwirtschaftsordnung mit institutionalisiertem Finanz- und Technologietransfer von den Industrieländern auf die Entwicklungsländer, einschließlich der dafür erforderlichen Entscheidungsmechanismen.

III. In der Wirtschaftszonenfrage geht es unter anderem um die Zugangs- und Nutzungsrechte der »anderen Staaten« in fremden Wirtschaftszonen, am Festlandsockel und in den Randmeeren. Der Tendenz zur Nationalisierung dieser Meereszonen, die ein Drittel der Weltmeere ausmachen, widersprach in dieser Tagungsrunde insbesondere die Sowjetunion, unterstützt von etwa 40 Staaten, darunter auch beiden deutschen Staaten. Die Sowjetunion forderte eine Klarstellung dahingehend, daß die Wirtschaftszone nicht der küstenstaatlichen Souveränität unterstellt werden dürfe. Im übrigen war es der Vatikan, der die Aneignung des Löwenanteils der Meeres-schätze in den Wirtschaftszonen durch wenige geographisch begünstigte Staaten kritisierte und als eine Perversion des Gedankens vom »gemeinsamen Erbe der Menschheit« bezeichnete, die weder den

ethischen noch den rechtlichen Prinzipien der Völkergemeinschaft entspreche.

Entscheidungen zeichneten sich in den Verhandlungsgremien zur Wirtschaftszone nicht ab. Einen Vorgeschmack auf mögliche künftige Entwicklungen, die über den jetzigen Verhandlungsstand hinausgehen, ergeben die folgenden Vorschläge und Äußerungen einzelner Delegationen aus den verschiedenen Verhandlungsgruppen:

- Der sowjetische Vorschlag einer 300(!)-Seemeilen-Festlandssockelzone, der erstmals – beschränkt auf Festlandssockelrechte – die Idee einer 300-sm-Grenze in die Verhandlungen einführte;
- die vielfach geäußerten Fischereiinteressen jenseits der 200-sm-Grenze als sogenannte »special interests« lassen erkennen, daß Fischbestände auch außerhalb der 200 sm nationalisiert werden könnten;
- die kanadischen Äußerungen, nach denen das Wirtschaftszonenregime für die Schifffahrt lediglich Transitrechte zulasse, bedeuten möglicherweise einen weiteren Schritt in Richtung auf die territoriale Annektierung der Wirtschaftszonen;
- die sowjetischen Wünsche für ausgewählte Randmeere zielen auf die Verwirklichung von regionalen Sonderregimen ab.

Die »Terranisierung« und »Territorialisierung« der Meere, die nur eine willkürliche Auswahl von Langküstenstaaten, darunter viele wohlhabende Staaten, begünstigt und die Mehrheit der Staaten vom direkten Zugang zu den Meeren ausschließt, ist also keineswegs zu einem Abschluß gekommen. Diese Entwicklung steht nicht nur im Gegensatz zur wachsenden politischen und wirtschaftlichen Interdependenz der Staaten, sondern bricht auch radikal mit der bisherigen von der Meeresfreiheit geprägten Seerechtsentwicklung und mit dem Leitgedanken vom gemeinsamen Erbe der Menschheit, das die UN-Generalversammlung der Seerechtskonferenz voranstellte. In ihrer Tendenz ist diese Entwicklung in hohem Grade ungerecht und damit auch friedensgefährdend, worauf besonders der Vertreter des Vatikans hinwies.

Für die geographisch benachteiligte Bundesrepublik werden sich die Rahmenbedingungen sämtlicher Meeresnutzungen weiter verschlechtern, wenn man einmal von den Verbesserungen im Umweltschutz (s. unten) absieht. Das Schicksal der deutschen und dänischen Kutterfischer in der Ostsee ist ein erstes Beispiel dafür, wie es sich in ähnlicher Form für andere deutsche Meeresnutzungen beispielsweise in der Versorgungsschifffahrt, im Offshore-Geschäft, in der Forschung und in der militärischen Schifffahrt wiederholen könnte.

IV. Von diesen grundsätzlich negativen Beurteilungen sollte man den Umweltschutz ausschließen. Nach den leidvollen Erfahrungen an der französischen Küste (»Amoco-Cadiz«-Katastrophe) fand man auf dieser Tagung zu einem Einvernehmen in der Verschärfung der küstenstaatlichen Eingriffsrechte gegenüber der Schifffahrt. Im einzelnen handelt es sich um folgende konsensfähige Lösungen zur Verstärkung der küstenstaatlichen Rechtssetzungs-

Durchsetzungsbefugnisse im Küstenmeer und in der Wirtschaftszone:

- Festlegung von Zwangswegen für Schiffe mit gefährlicher Fracht (routeing system);
- Publizitätspflicht des Küstenstaates bei besonderen Einlaufvoraussetzungen gegenüber fremden Schiffen;
- Meldepflicht des Kapitäns gegenüber dem Küstenstaat bei Zwischenfällen (incidents) und bei Unfällen (maritime casualties), die eine Verschmutzungsgefahr mit sich bringen könnten;
- Ausweitung der küstenstaatlichen Durchsetzungsbefugnisse im Strafverfahren auf Arrest des Schiffes;
- Neufassung des Interventionsrechtes und Definition des Begriffs »maritime casualty«;
- Erweiterung des Grundsatzes »nur Geldstrafen« für Verstöße im Küstenmeer unter bestimmten Umständen auch auf Gefängnisstrafe (gegenüber dem Kapitän).

Alle küstenstaatlichen Befugnisse stehen weiterhin unter dem generellen Vorbehalt, daß nur allgemein akzeptierte internationale Regeln und Standards in den eigenen Wirtschaftszonen in Kraft gesetzt und durchgesetzt werden dürfen. Der gesamte Abschnitt zum Umweltschutz gilt nunmehr als im wesentlichen abgeschlossen.

Die Seerechtskonferenz hat sich angesichts dieser relativ mageren Ergebnisse entschieden, die siebte Runde bereits vom 21. August bis zum 15. September in New York fortzusetzen. Danach wird man beide diesjährigen Verhandlungsteile im Zusammenhang würdigen müssen. UJ

#### **Asylrecht: Zur Beschleunigung des Asylverfahrens in der Bundesrepublik Deutschland – Weitere Maßnahmen erforderlich – Fragwürdige Aussagen zum »Asylrechtsmißbrauch« (39)**

I. Der Deutsche Bundestag hat am 23. Juni 1978 einstimmig beschlossen, das Asylverfahren zu beschleunigen (s. den Stenographischen Bericht der 101. Sitzung des 8. Deutschen Bundestages, S. 8027–8035). Vorgehen ist

- der Wegfall des Widerspruchsverfahrens beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge,
- der Ausschluß der Berufung, sofern das Verwaltungsgericht die Klage des Asylsuchenden einstimmig als »offensichtlich unbegründet« abweist,
- sowie ab 1. Januar 1980 die Dezentralisierung der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit in Asylsachen, die bisher ausschließlich dem Verwaltungsgericht Ansbach sowie dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof vorbehalten war.

Der Bundesrat hat diesen Gesetzesbeschlüssen des Bundestages am 7. Juli 1978 zugestimmt. Das Asylverfahren läuft somit seit 1. August wie folgt ab. Der Asylsuchende wird von einem Vorprüfer und, wenn der Sachverhalt noch nicht ausreichend geklärt ist, einem Anerkennungsausschuß des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge persönlich zu seinem Asylbegehren gehört. Gegen abweisende Bescheide des Anerkennungsausschusses kann der Asylsuchende Klage zum Verwaltungsgericht erheben. Dieses wird je-

doch nicht mehr durch Gerichtsbescheid, sondern nur noch durch Urteil entscheiden können. Sofern der Asylsuchende nicht ausdrücklich darauf verzichtet, hat das Verwaltungsgericht also eine mündliche Verhandlung anzuberaumen, zu welcher der Asylsuchende zu laden ist und wo er seine Asylgründe erneut vortragen kann. Die Berufung gegen abweisende Urteile des Verwaltungsgerichts bleibt für Asylbegehren, die in tatsächlicher wie rechtlicher Hinsicht nicht eindeutig gelagert sind, weiterhin erhalten. Erhalten bleibt ferner für alle Asylverfahren die Möglichkeit der Revision oder der Revisionszulassungsbeschwerde zum Bundesverwaltungsgericht.

II. Die Gesetzesbeschlüsse zur Beschleunigung des Asylverfahrens waren angesichts des wachsenden Zustroms von Ausländern, die das Asylverfahren aus asylfremden Gründen in Anspruch nehmen, und der zunehmenden Dauer des Verfahrens (vgl. Bundestags-Drs. 8/448, 8/654) dringend erforderlich. Um die gewünschte Beschleunigung zu erreichen, ohne den rechtsstaatlichen Gehalt des Verfahrens zu gefährden, bedarf es jedoch einer Reihe weiterer Maßnahmen.

So sollte das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge personell weiter verstärkt werden. Besonders notwendig erscheint dies im Bereich der Vorprüfung, da die Aufnahme und Klärung des Sachverhalts durch die Vorprüfer des Bundesamtes weithin ausschlaggebend für die spätere Sachentscheidung über das Asylbegehren durch den Anerkennungsausschuß und die zuständigen Verwaltungsgerichte ist. Die Vorprüfer sollten daher nicht überbeansprucht sein, sondern die nötige Zeit haben, um sich mit Geduld und Einfühlungsvermögen das Vorbringen des Asylsuchenden anhören zu können und seine Beweggründe für die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland zu erfragen.

Es sollte ferner die Dokumentation des Bundesamtes über die Herkunftsländer der Asylsuchenden ausgebaut werden, was angesichts der beschlossenen Dezentralisierung der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit in Asylsachen und des dadurch auftretenden verstärkten Informationsbedarfes besonders wichtig ist.

Die Länder sollten schließlich für ihr Gebiet in Asylsachen möglichst nur ein Verwaltungsgericht und ein Oberverwaltungsgericht für zuständig erklären. Es wäre darüber hinaus zu begrüßen, wenn sich einige Länder dazu bereit fänden, in Asylsachen ein gemeinsames Verwaltungsgericht und ein gemeinsames Oberverwaltungsgericht oder gemeinsame Spruchkörper dieser Gerichte zu vereinbaren, damit im Bundesgebiet und Berlin (West) insgesamt möglichst nicht mehr als sieben bis acht Verwaltungsgerichte und ebenso viele Oberverwaltungsgerichte in Asylsachen zuständig werden. Eine solche »mäßige« Dezentralisierung förderte die beabsichtigte Beschleunigung des Verfahrens, ohne die bisherigen Vorzüge spezialisierter Verwaltungsgerichte in Asylsachen völlig aufzugeben. Sie bringt zudem heute, wo die Asylsuchenden schon vor Abschluß des Asylverfahrens auf die Länder verteilt werden, den Vorteil mit sich, daß Asylsuchende