

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

ohne größere Anreisen zur mündlichen Verhandlung erscheinen und sich dort auch eher anwaltlich vertreten lassen können.

Der Bundestag hat bereits in den Berichten seiner Ausschüsse, bei der zweiten und dritten Beratung der Gesetzesentwürfe im Plenum und in einer besonderen Entschließung (Bundestags-Drs. 8/1945) in diesem Sinne an die Bundesregierung und an die Länder appelliert.

III. Die vorgesehene Beschleunigung des Asylverfahrens wird, so ist zu hoffen, mit dazu beitragen, auch andere Probleme in der Praxis des Asylverfahrens abzutragen, die gegenwärtig unter anderem darauf zurückzuführen sind, daß zahlreiche Menschen dieses Verfahren aus asylfremden Gründen beschreiten. Das beginnt mit der alltäglichen Frage der Zuständigkeit zur Entgegennahme von Asylanträgen, setzt sich fort mit langen Wartezeiten bis zur Aufnahme des Antrags durch überlastete Ausländerbehörden und mündet ein in Fragen des aufenthaltsrechtlichen Status Asylsuchender und besonders in die grundlegende Frage nach Inhalt und Grenzen der den Grenz- und Ausländerbehörden eingeräumten »Vorprüfungsbefugnis« in Asylsachen.

Es hat sich gezeigt, daß die Grenz- und Ausländerbehörden die ihnen durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes (in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 1977) eingeräumte Befugnis, Asylbegehren daraufhin zu überprüfen, ob sie »wirksame« Asylgründe enthalten, nicht als »offensichtlich rechtsmißbräuchlich« einzustufen sind, und ob der Antragsteller nicht bereits »anderweitig Schutz vor Verfolgung gefunden hat«, nicht selten verkennen und auch zum Nachteil echter Asylsuchender überschreiten. Besonders die zum 1. Juni 1977 neu eingeführte Regelung über »offensichtlich rechtsmißbräuchliche« Asylbegehren sollte nochmals überdacht werden. Dabei sollten auch die Beschlüsse des Exekutivausschusses für das Programm des UN-Flüchtlingskommissars vom Oktober 1977 berücksichtigt werden. Danach soll über Asylanträge möglichst eine zentrale Behörde entscheiden und dem Antragsteller sollte erlaubt werden, für die Dauer des Asylverfahrens im Lande zu bleiben, es sei denn, daß die genannte zentrale Behörde das Asylbegehren für offensichtlich rechtsmißbräuchlich (clearly abusive) erklärt. Das deutsche Verfahrensrecht wird dieser Empfehlung des Exekutivausschusses, dem auch die Bundesrepublik Deutschland angehört, nicht völlig gerecht. Denn die Entscheidung darüber, ob ein »offensichtlich rechtsmißbräuchliches« Asylbegehren vorliegt, fällt nicht das zentral für Asylanträge zuständige Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, sondern die jeweilige Grenz- oder Ausländerbehörde, die dann den Asylsuchenden bereits vor Abschluß des Asylverfahrens ausweisen und selbst in sein Herkunftsland abschieben kann. Die jüngsten Beschlüsse des Bundestages haben diese weiteren Probleme der Praxis des Asylverfahrens nicht aufgegriffen, da teils schon deren bloße Existenz bestritten wird oder die Ansichten über ihre Lösung weit auseinandergehen.

IV. Es ist schließlich darauf hinzuweisen, daß die nun zur Beschleunigung des Asylverfahrens gefaßten Beschlüsse nicht die eigentlichen Ursachen für den wachsenden Zustrom Asyl begehrender Ausländer aus allen Teilen der Welt ausräumen können. Menschen verlassen ihre Heimat, um den Schrecken eines Bürgerkrieges oder einer Hungersnot zu entkommen, weil sie in ihrem Land keine Arbeit finden oder sich beruflich nicht entfalten können, weil sie ihre Religion nicht frei ausüben können oder aus anderen Gründen als Minderheit diskriminiert und unterdrückt werden.

Die traditionellen Aufnahmeländer für diese Menschen befinden sich gegenwärtig fast ohne Ausnahme in einer wirtschaftlich angespannten Lage mit einer hohen Zahl Arbeitsloser. Ausländer sind daher heute nicht mehr wie früher im allgemeinen willkommene zusätzliche Arbeitskräfte. Sie erhalten nicht mehr wie früher großzügig eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, sondern es bleibt ihnen als Ausweg nur das Asylverfahren, um sich für einige Jahre in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten und in Ruhe und Frieden leben zu können. Diese Menschen werden auch künftig das Asylverfahren als einzigen für sie möglichen Ausweg beschreiten. Hier allgemein von einem »Mißbrauch des Asylrechts«, von »Asylrechtserleichterung« oder gar einem »Asyltourismus« zu sprechen, wird dem Schicksal dieser Menschen nicht gerecht, auch wenn viele unter ihnen letztlich keine Fluchtgründe im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention und des Artikels 16 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes geltend machen können. Die gegenwärtige öffentliche Diskussion um den »Asylrechtsmißbrauch« sollte daher ein Ende finden. Sie hat weiterhin den Eindruck aufkommen lassen, als ob es sich heute bei Asylsuchenden in der Regel um »Wirtschaftsflüchtlinge« handle. Demgegenüber gilt es jedoch hervorzuheben, daß weiterhin ein beachtlicher Teil unter den Asylbewerbern echte Asylgründe besitzt. Es ist folglich mit Sorge zu verzeichnen, daß in den letzten Jahren die Zahl der Anerkennungen in der Bundesrepublik Deutschland von über 4 000 im Jahre 1974 auf unter 2 000 im Jahre 1977 gesunken ist. Der ständig steigende Zustrom von Ausländern, die das deutsche Asylverfahren aus asylfremden Gründen in Anspruch nehmen, könnte dazu geführt haben, an das Vorbringen aller Asylsuchenden strengere Maßstäbe anzulegen. Es ist zu wünschen, daß die Bundesrepublik Deutschland im Zuge der beschlossenen Beschleunigung des Asylverfahrens wieder aufgeschlossener werden kann gegenüber den Menschen, denen das Grundgesetz und die Genfer Flüchtlingskonvention Schutz und Hilfe verheißen. JH

Weltraumrecht: Zweite UN-Konferenz – Nuklearsatelliten als neues Thema (40)

(Die folgenden Ausführungen schließen an den Bericht in VN 3/1978 S. 102 f. an.)

Zu den Themen Erdfernerkundung, Satellitendirektfernsehen und Mond- oder Himmelskörpervertrag gab es auf der 21. Tagung des Weltraumausschusses (26. Juni bis 7. Juli 1978 in New York) keine neuen Akzente. Der geostationäre Orbit als »na-

türliche Ressource« und damit Domäne der zehn Äquatorialländer – ein vornehmlich lateinamerikanischem Erfindungsgeist (Kolumbien, Ecuador, Brasilien) entsprungenes Völkerrechtspostulat – stieß bei den Nichtäquatorialstaaten weiterhin auf sehr geringes Verständnis. Demgegenüber erzielten die (aufgrund der Erweiterung durch Resolution 32/196B der Generalversammlung vom 20. Dezember 1977) nunmehr 47 Mitglieder des Weltraumausschusses in zwei anderen Punkten Einverständnis.

I. Spätestens 1983 soll eine zweite UN-Konferenz über die Erforschung und friedliche Nutzung des Weltraums zusammentreten. Die erste hatte 1968 in Wien stattgefunden. Der Weltraumausschuß wünscht, von der Generalversammlung zum Vorbereitungsorgan der Konferenz bestimmt zu werden. Die weltraumtechnologisch fortgeschrittenen Staaten waren dem Vorhaben mit nicht allzuviel Enthusiasmus begegnet. Der Delegierte Nigerias nahm dies zum Anlaß, die beherrschende Stellung der Weltraummächte im Ausschuß anzuprangern und spezifisch dessen Verfahren zu kritisieren. Die Konsensregel sei zu oft mißbraucht worden. Außerdem erkenne er keinen Sinn darin, daß der Ausschuß und seine beiden Unterausschüsse (Wissenschaft und Technik; Recht) jährlich drei getrennte Tagungen durchführten. Er sei dafür, nur einmal im Jahr zusammenzutreten, und zwar zunächst im übergeordneten Organ mit einer allgemeinen Aussprache und sodann in den beiden Unterausschüssen. Es ist in der Tat auch 1978 so gewesen, daß die Staatenvertreter die Generaldebatten in den verschiedenen Gremien dazu nutzten, über ihre neuesten weltraumtechnischen Leistungen wiederholt ausschweifende Berichte zu erstatten. Es erscheint zweifelhaft, ob dieses Ritual einen aner kennenswerten Zweck erfüllt.

II. Kanada hatte nach dem Absturz des sowjetischen Satelliten »Kosmos 954« auf seinem Gebiet das Thema der Nuklearsatelliten aufgeworfen. Trümmer waren in einem Gebiet von rd. 80 000 qkm gefunden worden; die Such- und Räumaktion hatte bis Anfang Juli 1978 etwa zwölf Mill Dollar gekostet. Der Weltraumausschuß ersuchte nun seinen Unterausschuß für Wissenschaft und Technik, die Problematik der Nutzung von Kernkraftaggregaten im Weltraum auf die Tagesordnung seiner nächsten Session zu setzen. Der Unterausschuß solle zu deren Untersuchung eine Expertenarbeitsgruppe einsetzen. Daneben arbeitete er einen Resolutionsentwurf für die Generalversammlung aus. Danach würde diese an alle Länder das Ersuchen richten, im Falle von Betriebsstörungen bei von ihnen in Umlauf gebrachten kernkraftgetriebenen Weltraumflugkörpern die betroffenen Staaten zu unterrichten, wenn die Gefahr einer Rückkehr von radioaktivem Material zur Erde drohe. Es hatte viel Mühe gekostet, diese Kompromißformulierungen insbesondere den sozialistischen Staaten abzurufen. Etliche Delegierte präzisierten, der Begriff »Erde« erfasse auch die Atmosphäre; sie hätten es darüber hinaus vorgezogen, die Informationspflicht mit »so bald und so umfassend wie möglich« zu qualifizieren. NJP