

handels begünstigt würden und abträgliche wirtschaftliche Folgen, die von — aus der Nutzung des Tiefseebodens resultierenden — Veränderungen der Rohstoffpreise verursacht werden können, auf ein Mindestmaß herabgesetzt würden. Hierin kündigt sich bereits eine internationale Verwaltung an, die das gegenwärtige Recht auf erlaubnisfreie Nutzung des Tiefseebodens nicht nur durch Anzeigepflichten, Erlaubnisse, Verleihung ausschließlicher Nutzungsrechte, eine institutionalisierte Mißbrauchsaufsicht und andere Kontrollbefugnisse (Erhaltung des ökologischen Gleichgewichts) reglementiert, sondern auch durch wirtschaftslenkende Maßnahmen zur Verhinderung von Störungen des weltwirtschaftlichen Gleichgewichtes. Die Deklaration wird also, wenn es gelingt, ihr völkerrechtliche Verbindlichkeit zu verleihen<sup>36</sup>, das Prinzip der Freiheit der Meere — allerdings beschränkt auf den Tiefseeboden<sup>37</sup> — inhaltlich derart verändern, daß man auch vom ›common heritage of mankind‹-Konzept als einem neuen völkerrechtlichen Prinzip statt einer Fortentwicklung der Meeresfreiheit spricht<sup>38</sup>.

## V

Ob es gelingt, das ›common heritage of mankind‹-Konzept zum Bestandteil einer zukünftigen Rechtsordnung des Tiefseebodens zu machen, wird sich bald erweisen. Die 25. Vollversammlung hat — gegen die Stimmen der Sowjetunion und einiger anderer Ostblockstaaten — beschlossen, im Jahre 1973 eine Dritte Seerechtskonferenz abzuhalten und den Meeresbodenausschuß beauftragt, hierfür einen Vertragsentwurf auf der Grundlage der oben genannten Deklaration auszuarbeiten<sup>39</sup>. Die Konferenz soll sich aber nicht nur den Problemen der Abgrenzung und Nutzung des Tiefseebodens widmen, sondern auch alle anderen damit zusammenhängenden Fragen behandeln wie: Rechtsordnung des Hohen Meeres, Festlandsockel, Küstenmeer, einschließlich der Frage seiner zulässigen Breite, Meerengen, Anschlußzone, Fischerei und Erhaltung lebender Meeresschätze auf dem Hohen Meer, einschließlich des Problems der Vorzugsrechte für Küstenstaaten, Schutz der marinen Umwelt, einschließlich z. B. der Verhinderung der Meeresverschmutzung, und wissenschaftliche Forschung. Angesichts dieser Themenfülle erscheint es allerdings zweifelhaft, ob die dem Meeresbodenausschuß übertragenen Vorbereitungsarbeiten so schnell abgeschlossen werden, daß die Konferenz schon 1973 stattfinden kann. Eine Vertagung ist für den Fall vorgesehen, daß die 27. Vollversammlung (1972) die Vorarbeiten des Meeresbodenausschusses für unzureichend erachtet<sup>40</sup>.

Unabhängig davon, wann die Konferenz stattfinden wird, läßt sich heute schon sagen, daß sie zwar vermutlich auf den vier Genfer Seerechtskonventionen vom 29. April 1958 aufbauen wird, aber in Ausführung der Deklaration über den Tiefseeboden vor allem völlig neuartiges Völkerrecht schaffen muß, um erfolgreich zu sein. Die jetzigen Bemühungen der Vereinten Nationen besitzen somit einen wesentlich anderen Charakter als die nach langjähriger, intensiver Vorbereitung in den Jahren 1958 und 1960 abgehaltenen Genfer Seerechtskonferenzen, deren Arbeit zu einem erheblichen Teil in der Kodifikation bereits gewohnheitsrechtlich geltender Regeln bestand. Der positive Verlauf der bisherigen Beratungen kann dabei als Indiz für eine dynamischere Haltung vieler Staaten hinsichtlich der Probleme des ozeanischen Raumes angesehen werden, so daß die Dritte Seerechtskonferenz insofern trotz der inzwischen noch vergrößerten Schwierigkeit der Materie unter einem günstigeren Stern zu stehen scheint als die beiden Genfer Konferenzen. Ist doch zu vermuten, daß aufgrund dieser gewandelten Haltung z. B. in einer so fundamentalen Frage wie der Breite des Küstenmeeres nicht wieder der Versuch unternommen wird, mitten in einem in vollem Gange befindlichen Rechtsbildungsprozeß der Ausdehnung des Küstenmeeres ausschließlich das hierdurch in Frage gestellte alte Recht (Dreimeilenzone) festschreiben zu wollen, obwohl dieser Vorgang allenfalls durch einen politischen

# Selbstblockade

Während und vor allem nach dem Treffen zwischen Bundeskanzler Brandt und dem Generalsekretär des Zentralkomitees der KPdSU Breschnew vom 16. bis 18. September in Oreanda auf der Krim schwoll die Diskussion in der Bundesrepublik über den Beitritt der beiden deutschen Staaten in die UNO wieder heftig an. Es wird bis zur tatsächlichen Aufnahme nicht das letzte Mal gewesen sein, und wahrscheinlich werden sich mit dem Herannahen der Mitgliedschaft Tonart und Tönhöhe noch verstärken. Zur Zeit geht es in der UNO um den Einzug der Chinesischen Volksrepublik, also Mao-Chinas, in die Weltorganisation. Wird Peking jetzt einziehen, dann haben die Vereinten Nationen die Universalität fast erreicht. Draußen stehen noch die drei geteilten Länder Deutschland, Vietnam und Korea, ferner die Schweiz, bei der sich langsam der Beitrittswille erkennen läßt, und möglicherweise noch einige aus der Kolonialisiertheit zur Entlassung kommende Mikrostaaten. Nach der Regelung der China-Frage aber überragt die Mitgliedschaft Deutschlands in der UNO die Mitgliedschaft der anderen an Bedeutung bei weitem.

Sieht man sich nun die innere Diskussion über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik an, vor allem die Argumente gegen die Aufnahme der DDR als Teil der Opposition gegen die Ostpolitik der Bundesregierung, so zeigt sich, wie nötig es ist, erneut auf die unabänderlichen formalen Mindestbedingungen einer Aufnahme in die Weltorganisation hinzuweisen:

Will ein Staat Mitglied der UNO werden, so muß sein Gesuch vom Sicherheitsrat befürwortet sein. Die Befürwortung erfolgt in Form eines Beschlusses, der nur zustandekommen kann, wenn mindestens 9 von 15 Ratsmitgliedern zustimmen. Unter denjenigen, die gegen eine Befürwortung sind, dürfen sich nicht China, Frankreich, Großbritannien, Sowjetunion und die USA befinden. Würde z. B. die Sowjetunion gegen die Befürwortung einer Aufnahme der Bundesrepublik stimmen, so könnte sie nicht in die UNO aufgenommen werden. Würde eine der Westmächte gegen die Befürwortung der Aufnahme der DDR sein, so wäre auch ihr die Tür verschlossen. Es ist aber selbstverständlich, daß die Sowjetunion die Bundesrepublik Deutschland nicht Mitglied werden läßt, ohne daß die Aufnahme auch der DDR gesichert ist. Ebenso wie die Westmächte die Aufnahme der DDR nicht aufgrund des bereits 1966 vorgelegten Aufnahme gesuchs befürworten werden, ohne gleichzeitig die Aufnahme der Bundesrepublik sicherzustellen. Von neuen Überlegungen im Hinblick auf das jetzt möglicherweise vetoberechtigt werdende Rotchina einmal abgesehen.

Argumentationen gegen eine Aufnahme der DDR in die Vereinten Nationen haben damit faktisch unabänderlich zugleich den Nebeneffekt, Argumentationen gegen die Aufnahme der Bundesrepublik in die Vereinten Nationen zu sein: sie wirken als Selbstblockade.

Und nun sehe man sich einige exemplarische Argumente für die oppositionelle Auffassung zu dieser Frage an, über die Parteigrenzen hinweg: Es ist vom Einzug der DDR in die UNO die Rede; dann wörtlich: »Es soll also ein kommunistisches System auf deutschem Boden — mit dem Willen und auch Wunsch einer freigewählten deutschen Regierung — in die UNO, obwohl dieses Regime Gewalt anwendet, bis hin zum Schießen und obwohl dieses Regime die Menschenrechte unterdrückt.« (Barzel im Bundestag am 23. 9. 1971); »Wenn man überhaupt über die Aufnahme der DDR in die UNO nachdenken will, kommt unter keinen Umständen infrage, daß die gewaltsame Absperrung eine Basis für einen deutschen Eintritt in die Vereinten Nationen sein kann. Derb und deutlich gesagt: ›Der Schießbefehl kann doch keine deutsche Eintrittskarte für die Vereinten Nationen sein.« (Gradl im Bundestag am 23. 9. 1971); »Es führt nicht zu einer Besserung der Situation, sondern zu einer weiteren Verschlechterung, wenn ein Gewaltsystem für seine Brutalität Anerkennung dadurch erfährt, daß es zu größerem

völkerrechtlichen Ansehen gelangt.« Der Schießbefehl, als das Grausamste der Regierungspraxis dieses Gewaltsystems sei die schlechteste Einlaßkarte für die Vereinten Nationen. (Hupka am 6. 10. 1971).

Alles das ist im Tone gesagt, als hätte es die Bundesregierung frei in der Hand, die Aufnahme der DDR zu verhindern, ohne ihre eigene zu blockieren. Die Verhinderung der Aufnahme wird als eine Art Strafe für schlechtes, die Aufnahme als eine Art Belohnung für gutes Verhalten, vor allem auf dem Gebiet der Menschenrechte, hingestellt, wobei die Bundesregierung sozusagen als Lehrer die Noten für gut oder schlecht erteilt.

Eine solche Argumentation läßt folgende Schlüsse zu: 1. Auch bekannte Politiker kennen nicht die formalen Mindestbedingungen für die Aufnahme eines Staates in die Vereinten Nationen. — Das wird man kaum annehmen können. 2. Man möchte, als Teil der von Strauß angekündigten totalen Konfrontation, die Bundesregierung um jeden Preis ins Unrecht setzen, wider besseres Wissen, aber in der Annahme, die Bevölkerung sei über die Verfahrenszwänge bei der Aufnahme in die UNO nicht unterrichtet. — Dieses Argument hat viel für sich, aber hier soll es nicht gelten. 3. Man will keine Mitgliedschaft der DDR in der UNO, weil man an einer Mitgliedschaft der Bundesrepublik nicht hinreichend interessiert ist. Auf keinen Fall soll die DDR in die UNO, selbst wenn die Bundesrepublik dadurch ausgeschlossen bleibt. — Das erinnert an den Satz: »Das geschieht meiner Mutter ganz recht, daß ich mir die Finger erriere, warum hat sie mir keine Handschuhe gekauft.« Das Anti gegen die Aufnahme der DDR ist ihnen wichtiger als das Pro Aufnahme des eigenen Landes.

Aber auch die Bundesregierung sollte die Frage der Mitgliedschaft in der UNO neu durchdenken. Sie stellt sie lässig gelassen so dar, als läge es letztlich allein in ihrer Hand, ob und wann der Beitritt erfolgen soll. Sie erwartet vor dem Beitritt die Erfüllung von Voraussetzungen, und schon ist die Rede davon, daß der Beitritt möglicherweise nicht einmal 1972 erfolgen werde. Der Bundeskanzler hat davon gesprochen, daß die »querelles allemandes« nicht in der UNO ausgetragen werden sollen. Gut und schön. Aber das wird sich nicht verhindern lassen, wenn die andere Seite nicht mitmacht, auch wenn man im Generalvertrag Sperren einbaut. Wir werden uns immer der »Aktiven Konkurrenz« (Dahrendorf) zu stellen und uns in ihr zu bewähren haben. Zudem ist die Vollversammlung nicht der Bundestag. Die deutschen Belange sind dort nur kleine Teile der Weltnot und der Weltprobleme. Die deutschen Partner oder Antagonisten werden, ob sie es wollen oder nicht, von der erziehenden Kraft der in der UNO universal vertretenen öffentlichen Meinung und Politik beeinflußt und in der so oft in westdeutschen Ländern geschmähten Vollversammlung vom Austragen allzu heftiger Fehden abgehalten werden. Die Bundesregierung hat es nicht beliebig in der Hand, sofern sie sich nicht zunehmend politisch isolieren will, sich von der Mitgliedschaft fern zu halten. Der Druck von außen wird nach der Bereinigung der China-Frage zunehmen. Unsere bedeutende Stellung in der Welt, unser Ansehen, größer als wir es selbst bisweilen wünschen, wird uns zur Aufnahme zwingen. Fast kein Land in der jetzt zu Ende gegangenen Generaldebatte der Vollversammlung, das uns im Hinblick auf die neue Ostpolitik nicht gelobt und unser Mitwirken in der UNO nicht gewünscht hat. Auf die Aufnahme zu warten, bis etwa die Menschenrechte in der DDR nach den Vorstellungen mancher Einäugiger sich ändern, ist naiv. Druck erzeugt Gegendruck. Noch können wir frei über das Timing bestimmen. Wollen wir warten, bis es gegen uns läuft?

Die Frage der deutschen Mitgliedschaft, und das heißt die Mitgliedschaft beider deutschen Staaten, sollte voll und ganz aus der inneren Diskussion ausgeklammert werden. Zwischen Regierung und Opposition sollte ein Einverständnis darüber möglich sein, daß die Mitgliedschaft in der UNO sich als Argument im Parteienstreit wegen der wachsenden Gefahr der Selbstblockade nicht eignet.

Die persönliche Meinung

Kompromiß gestoppt werden kann. Auch die überwältigende Mehrheit bei der Annahme der Deklaration über den Tiefseeboden und die darin zum Ausdruck gekommene weltweite Unterstützung des »common heritage of mankind«-Konzeptes können Anlaß zu vorsichtigem Optimismus sein. Überdies haben wir es hier mit einem der seltenen Fälle zu tun, in dem weltanschaulich motivierten Reformvorstellungen — Erarbeitung besserer Formen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und der Entwicklungshilfe (soziales Völkerrecht) — gewichtige materielle und Sicherheitsinteressen auf nationaler Ebene — Eindämmung küstenstaatlicher Hoheitsansprüche auf dem Meer, Investitionsschutz für die am Tiefseebergbau beteiligten Unternehmen — entgegenkommen. Diese Konstellation und die sich aus ihr ergebenden Konsequenzen werden allerdings bisher nur wenig beachtet.

Im übrigen wäre es verfrüht, jetzt schon die Erfolgsaussichten der Konferenz näher abschätzen zu wollen. Es ist lediglich auf ein Dilemma hinzuweisen, das sowohl für den Zeitpunkt ihrer Einberufung als auch für die von ihr zu leistende Arbeit nicht unbedeutend ist: Soweit die Regelung der Ausbeutung des Tiefseebodens in Frage steht, spricht der Umstand, daß diese Nutzung erst bevorsteht, die Verhandlungen also noch nicht durch konkrete Streitigkeiten über den Abbau bestimmter Vorkommen u. ä. belastet sind, für ein baldiges Stattfinden der Konferenz. Aus den angedeuteten Gründen erfordert aber eine sachgerechte Regelung zumindest langfristig die Errichtung einer internationalen Verwaltungsorganisation, die mit echten Entscheidungsbefugnissen ausgestattet sein muß. Hierfür dürfte wiederum trotz wachsender Einsicht in die Erforderlichkeit einer derartigen Institution die Zeit noch nicht reif sein, so daß an sich ein Hinausschieben der Konferenz zu empfehlen wäre. Auch die bei den Beratungen des Meeresbodenausschusses vom 12. bis 26. März 1971 in Genf sichtbar gewordenen Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine einheitliche Ordnung für alle Weltmeere angestrebt werden sollte oder ob es besser sei, verschiedene Regelungen auf regionaler Ebene auszuarbeiten<sup>11</sup>, sollten davon abhalten, für die nahe Zukunft schon eine perfekte Regelung der Nutzung des Tiefseebodens anstreben zu wollen. Erfolgversprechender erscheint es, zwar möglichst bald eine umfassende Seerechtskonferenz abzuhalten, dieser Konferenz aber nicht die Aufgabe der Ausarbeitung eines Vertrages zuzuweisen, der alle mit der Ausbeutung des Tiefseebodens und der Nutzung des ozeanischen Raumes im allgemeinen zusammenhängenden Fragen abschließend regelt. Man sollte sich vielmehr entweder darauf beschränken, zunächst einmal die noch von den beiden Genfer Seerechtskonferenzen offenen Fragen der Breite des Küstenmeers, der Ausdehnung des Festlandsockels, der Fischereizonen und der Bekämpfung von Mißbräuchen der Meeresfreiheit zu regeln sowie auf der Basis der Deklaration über den Tiefseeboden die Grundzüge einer Ordnung des Tiefseebodens vertraglich festzulegen. In diesem Fall wäre allerdings nach dem Vorbild des bereits erwähnten Meeresboden-Sperrvertrages vom 11. Februar 1971 in eine entsprechende Konvention die Verpflichtung zum Abschluß weiterer Verträge aufzunehmen, in denen z. B. die Verfassung der internationalen Meeresbodenbehörde oder eines Meeresbodengerichtshofes zu regeln ist. Oder man sollte, um hinsichtlich einer detaillierteren Neuordnung des gesamten Seevölkerrechts ein Höchstmaß an Übereinstimmung zu erzielen, nach dem Vorbild des Vertrages über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957 (Art. 8) in eine entsprechende Konvention Bestimmungen einbauen, die einen allmählichen Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zu mehrheitlicher Willensbildung vorsehen und begünstigen, und zwar auch hinsichtlich der Änderung des Vertrages selbst, um die Anpassung an unvorhergesehene Entwicklungen zu erleichtern<sup>12</sup>.

Die wichtigste Aufgabe der Dritten Seerechtskonferenz dürfte es sein, ein Vertragswerk auszuarbeiten, das weltweit akzep-