

- Fällen die Ausdehnung auf 12 sm unzulässig sein soll; vgl. UN-Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 94.
- 16 Für diese Entwicklung ist aber wiederum die Seerechtskonferenz selbst in hohem Maße mitverantwortlich; denn die dort erzielte Übereinstimmung, daß ein Staat dieses Recht *haben soll*, hat viele Staaten erst zu ihrem einseitigen Vorgehen ermutigt.
- 17 Siehe aber die Ausführungen unter 2.
- 18 Vgl. z. B. Art. 24 Abs. 2 ICNT: Bekanntmachung von Schifffahrtshindernissen im Küstenmeer.
- 19 Der einschlägige Abschnitt des Übereinkommens von 1958 unterscheidet Vorschriften, die auf alle Schiffe, auf Handelsschiffe, auf Staatsschiffe mit Ausnahme der Kriegsschiffe sowie auf Kriegsschiffe anwendbar sind, ohne die Erstreckung der auf alle Schiffe anwendbaren Vorschriften auf Kriegsschiffe zweifelsfrei festzulegen. Der ICNT, Teil II, Abschn. 3 dagegen unterscheidet Vorschriften, die auf alle Schiffe, auf Handelsschiffe und Staatsschiffe sowie auf Kriegsschiffe und andere nicht kommerzielle Staatsschiffe anwendbar sind. Durch Fortfall von den den alten Art. 21 und 22 entsprechenden Vorschriften ist eindeutig klargestellt, daß Art. 17 ICNT auch für Kriegsschiffe gilt.
- 20 Das gilt insbesondere für die Meerengen-Frage, die erst hierdurch ihre eigentliche Brisanz erhalten hat.
- 21 Erfülllicher Weise konnte auf der Sechsten Tagung festgestellt werden, daß diese Erkenntnis jedenfalls in bezug auf Schifffahrtsfragen, für die das in besonderem Maße gilt, allmählich wieder wächst.
- 22 Wichtige Ausnahmen sind die in Buchstaben h (vorsätzliche schwere Meeresverschmutzung) und l (Auffangtatbestand) genannten Fälle.
- 23 Inhaltsgleich mit Art. 18 Abs. 2 ISNT II.
- 24 Vgl. Art. 24 des genannten Übereinkommens.
- 25 Vgl. Hoog: Die Genfer Seerechtskonferenzen von 1958 und 1960, S. 30.

- 26 Art. 16 Abs. 4.
- 27 Teil III mit Art. 34 bis 45 und Art. 234 des Teils XII.
- 28 Vgl. u. a. die Dardanellen-Frage.
- 29 Nach Art. 42 Abs. 1 Buchst. a in Verbindung mit Art. 41 ICNT handelt es sich um Bestimmungen über Zwangswege und Verkehrstrennungsgebiete und nach Art. 42 Abs. 1 Buchst. b um solche über das Ablassen von Öl und anderen Schmutzstoffen.
- 30 Vgl. auch das o. a. Memorandum des Konferenzpräsidenten; a.a.O., S. 11.
- 31 Bis zu 3 Prozent der Ausgangslinien dürfen maximal 125 sm lang sein (Art. 47 Abs. 2 ICNT).
- 32 Vgl. Art. 5 Abs. 1 des o. a. Übereinkommens über das Küstenmeer und die Anschließzone.
- 33 Nach Art. 2 des Genfer Übereinkommens vom 29. April 1958 über die Hohe See.
- 34 Art. 54 ICNT verweist ausdrücklich auf einschlägige Bestimmungen des Meerengen-Regimes.
- 35 Vgl. Krüger: Hohe See, in: Strupp-Schlochauer: Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Aufl., Bd. 1, S. 791 f.
- 36 Text: BGBl 1972 II, 1089.
- 37 Vgl. Art. 86 ICNT, der aber im Vergleich zu Art. 75 RSNT II einen wichtigen Zusatz erhalten hat.
- 38 Vgl. Art. 24 und 25.
- 39 Zu Art. 234 ICNT siehe die Ausführungen unter 2.
- 40 Diese zentrale Vorschrift des Meeresumweltteils geht auf Vorschläge der deutschen Delegation in Caracas zurück; vgl. UN-Doc. A/CONF. 62/C. 3/L. 7.
- 41 Vgl. hierzu u. a. den Kurzbericht in VN 4/1977 S. 127 f.
- 42 Wie unter I, 5 ausgeführt, ist die Einigung über Kontrollrechte im Teilbereich Meeresumweltschutz im wesentlichen schon erzielt.
- 43 Vgl. Platzöder: Politische Konzeptionen zur Neuordnung des Meeresvölkerrechts, S. 44 f.
- 44 Vgl. Art. 1 des Übereinkommens.

Direktfernsehen — Fernerkundung — Mondvertrag

Aufgaben und Arbeiten des Weltraumausschusses der Vereinten Nationen

VOLKER KNOERICH

Zwanzig Jahre nach dem Start des ersten künstlichen Satelliten erscheint es angebracht, eine Übersicht über den gegenwärtigen Stand der Befassung der Vereinten Nationen mit Weltraumfragen — für die die Generalversammlung 1959 den Weltraumausschuß einsetzte — zu geben. Der Ausschuß hat wertvolle Arbeit geleistet, die friedliche Erforschung und Nutzung des Weltraumes allen Staaten zu ermöglichen und international zu regeln. Nachdem Wulf von Kries in dieser Zeitschrift (*Fernerkundung der Erde aus dem Weltraum*, VN 4/1977 S. 111 ff.) bereits über eine spezielle Weltraumnutzungsart, mit der sich der Ausschuß derzeit beschäftigt, eingehend berichtet hatte, soll im folgenden Beitrag auch der Informationsübertragung in Form des sogenannten Direktfernsehens besondere Beachtung geschenkt werden.

Der im Bundesministerium für Forschung und Technologie tätige Verfasser hat, seit die Bundesrepublik Deutschland Mitglied der Vereinten Nationen und ihres Weltraumausschusses ist, diesem Ausschuß als Delegierter angehört.

I. Nord-Süd-Dialog auch in Weltraumfragen

Als die Bundesrepublik Deutschland auf der 28. Generalversammlung 1973 Mitglied der Vereinten Nationen wurde, bemühte sie sich sogleich um Aufnahme in die Gremien, die sich mit wissenschaftlich-technischen Problemen und deren völkerrechtlichen Implikationen beschäftigen. Dazu zählt vor allem der Ausschuß für die friedliche Nutzung des Weltraums, kurz: Weltraumausschuß. Die Zahl von 28 im Ausschuß vertretenen Nationen wurde 1974 auf 37 erhöht. Unter den neu aufgenommenen Mitgliedern war nicht nur die Bundesrepublik, sondern auch die DDR. Dem Ausschuß gehören seitdem alle acht Ostblockstaaten an. Ihnen stehen elf nur wenig untereinander abgestimmte westliche Industriestaaten gegenüber, die zum Teil stark um eigenes Profil bemüht sind. Die Entwicklungsländer stellen 17 der 37 Ausschußmitglieder; unter ihnen fehlt die Volksrepublik China, die bisher kein Interesse an einer Mitgliedschaft gezeigt hat¹. Während einige kleine Entwicklungsländer sich an der Ausschußarbeit kaum beteiligen, spielen andere eine gewichtige Rolle, zum Beispiel

Argentinien, Brasilien, Indien, Indonesien und Mexiko. Daß die beiden Weltmächte USA und Sowjetunion angesichts des Umfangs ihrer eigenen Weltraumaktivitäten an der Arbeit des Ausschusses besonders interessiert sind und sie in ihrem Sinne zu beeinflussen suchen, liegt auf der Hand. Doch auch sie unterliegen dem Zwang zur Einigung, denn der Ausschuß arbeitet nach dem Konsensprinzip, das sich in der Vergangenheit bewährt hat.

Die Liste seiner Erfolge ist beachtlich. Zu nennen sind:

1. der Vertrag über die Grundsätze zur Regelung der Tätigkeiten von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraumes einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper vom 27. Januar 1967, der als eine Art internationales Grundgesetz für die Erforschung und Nutzung des Weltraumes anzusehen ist (kurz: Weltraumvertrag²),
2. das Übereinkommen über die Rettung und Rückführung von Raumfahrern sowie die Rückgabe von in den Weltraum gestarteten Gegenständen vom 22. April 1968³,
3. Übereinkommen über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände vom 29. März 1972⁴,
4. das Übereinkommen über die Registrierung von in den Weltraum verbrachten Gegenständen vom 12. November 1974, das von der Bundesrepublik zwar unterzeichnet, aber bisher noch nicht ratifiziert worden ist⁵.

Die weltweite Auseinandersetzung um internationale Regeln gewinnt in dem Maße an Gewicht und Schwierigkeit, in dem die Erforschung, vor allem aber die Nutzung des Weltraumes fortschreitet und politische und wirtschaftliche Interessensgegensätze ins Spiel kommen. Sie werden vornehmlich im Weltraumausschuß ausgetragen⁶.

Seit einigen Jahren wird die Arbeit im zunehmendem Maße durch das Bemühen der Entwicklungsländer bestimmt, die Themen des Nord-Süd-Dialogs in die Diskussionen des Weltraumausschusses einzubringen. Sie glauben, ihre politischen und wirtschaftlichen Interessen am besten verfolgen zu können, wenn die Weltraumaktivitäten möglichst restriktiven rechtlichen Regelungen unterworfen sind. Solche Restriktionen treffen vor allem die Industriestaaten, da bis auf weiteres im wesentlichen nur sie technologisch und finanziell zur Nutzung des Weltraumes in der Lage sein werden. Ziel der

Entwicklungsländer ist es, eine Teilnahme an den Weltraumaktivitäten der Industriestaaten möglichst ohne Gegenleistungen und möglichst unter Überführung der Aktivitäten in eine internationale Organisation zu erreichen, in der sie eine solide Mehrheit haben. Parallelen zur Diskussion um die Ausbeutung des Meeresbodens (vgl. den Beitrag S. 167 ff. dieser Ausgabe) drängen sich auf.

Für die Industriestaaten, und das gilt nicht nur für die westlichen, sondern auch für die östlichen, wird es im Weltraumausschuß schwieriger, Lösungen, die auch ihren Interessen gerecht werden, zu erreichen. Zwar kann aufgrund des Konsensprinzips kein Staat überstimmt werden, jedoch zwingt dieses Prinzip nicht nur zur Kompromißbereitschaft, sondern oft auch dazu, in einem Strom mitzuschwimmen, dem man sich eigentlich gar nicht anschließen wollte. Da mag es verständlich sein, daß der Nachteil des Konsensprinzips — mitunter steht es einem Höchstmaß an Arbeitseffizienz im Wege — von einigen Industriestaaten manchmal als gar nicht so nachteilig empfunden wird. Lösungen, die sich die Entwicklungsländer vorstellen, pflegen die Industriestaaten Geld zu kosten. Das trifft vor allem die Vereinigten Staaten, die in der Nutzung des Weltraumes am weitesten fortgeschritten sind. Darum kann ein ›Spielen auf Zeit‹ nützlich sein.

Wie in anderen Bereichen auch sehen sich die USA in die Rolle des Gegners der Entwicklungsländer gedrängt, während die Sowjetunion versucht, in einer vom Nord-Süd- zum West-Süd-Konflikt verengten Konfrontation den Schiedsrichter zu spielen und dabei zugleich eigene Interessen zu verfolgen. Dabei ist die Sowjetunion eher noch weniger als andere Industriestaaten bereit, eigene Weltraumaktivitäten in einen internationalen Rahmen zu stellen und Mittel zugunsten der Entwicklungsländer aufzubringen. Das wird in zunehmendem Maße begriffen, und so gerät sie oft mehr oder weniger deutlich an die Seite der Vereinigten Staaten und zusammen mit ihnen in die Kritik der Entwicklungsländer. Niemand sollte dabei die wahre Lage verkennen: Den Entwicklungsländern steht kraft ihrer deutlichen Mehrheit in der Generalversammlung jederzeit die Möglichkeit offen, einen ›Durchmarsch‹ zu versuchen, d. h. ohne Empfehlung des Weltraumausschusses in der Generalversammlung eine Resolution zu verabschieden, die einseitig den Interessen der Entwicklungsländer dient und deren Befolgung zu mißfachten vielen Industriestaaten politisch und moralisch sehr schwerfallen würde. Und es geht dabei nicht um esoterische Belange, sondern um massive politische und wirtschaftliche Interessen, besonders bei der Telekommunikation mittels direktsenderer Satelliten sowie der Fernerkundung der Erde aus dem Weltraum.

II. Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland ist im Weltraumausschuß dank ihres Ansehens als technologisch und finanziell leistungsfähiger Industriestaat betont freundlich aufgenommen worden. Gleiches geschah in den beiden Unterausschüssen, dem Unterausschuß Recht und dem Unterausschuß Wissenschaft und Technik. Beide arbeiten als Gremien aller Mitglieder, d. h. daß die Bundesrepublik automatisch auch in ihnen vertreten ist. Die in diesen Unterausschüssen stattfindende Detailarbeit ist besonders wichtig, bedauerlich ist nur die dort üblich gewordene einseitige Betonung rein rechtlicher Aspekte. Bei Technologien, die sich noch im Anfangsstadium ihrer Entwicklung befinden, ist es problematisch, wenn wissenschaftlich-technische, aber auch organisatorische und finanzielle Fragen in den Hintergrund treten, was zum Teil durch fehlenden Sachverstand vieler Delegierter bedingt sein mag. Damit läuft man Gefahr, die Fortentwicklung neuer Technologien durch Rechtsnormen zu behindern und sie von ihrer eigenen Zukunft abzuschneiden, bevor diese recht begonnen hat.

Die deutsche Mitarbeit war in der ersten Zeit vor allem ein Lernprozeß, in dem es darum ging, die verschiedenen The-

men der Diskussionen und die dazu vertretenen unterschiedlichen Auffassungen näher kennen und verstehen zu lernen. Im Ausschuß spielt der Informationsaustausch über nationale Weltraumaktivitäten nicht nur aus Selbstdarstellungsgründen eine bedeutende Rolle. Angesichts der Tatsache, daß die Bundesrepublik nach den USA, der Sowjetunion und Frankreich die viertgrößte ›Weltraummacht‹ ist, hat sie, dem Beispiel anderer folgend, die Mitglieder des Ausschusses alljährlich über Art und Entwicklungsstand ihrer Weltraumprojekte, die entweder national, bilateral oder multilateral durchgeführt werden, unterrichtet. Dabei ist sie vor allem auch auf ihr Engagement im Rahmen der europäischen Weltraumorganisation, der in Paris residierenden ›European Space Agency‹ (ESA) eingegangen. Die deutsche Delegation hat dann jedoch sehr bald versucht, eigene Vorstellungen über eine weltweite Zusammenarbeit bei der Nutzung des Weltraumes zu entwickeln und den anderen Delegationen verständlich zu machen:

- > Sie hat ihre Absicht betont, Weltraumtechnologien, insbesondere im Bereich der Telekommunikation und der Fernerkundung zum Nutzen der Entwicklungsländer einzusetzen. Dazu gehört auch die Verbreitung der Kenntnisse über die Anwendung dieser Technologien. Die DFVLR (Deutsche Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt) hat deshalb im Sommer 1976 in Oberbayern unter der Schirmherrschaft der UN und der FAO ein erfolgreiches Ausbildungsseminar für Sachverständige aus Entwicklungsländern veranstaltet, das sich mit Methoden der Fernerkundung in Land- und Forstwirtschaft sowie in der Hydrologie befaßte.
- > Die Bundesrepublik hat sich bemüht, zur Analyse der Anwendungsmöglichkeiten und des künftigen Bedarfs von Weltraumtechnologien beizutragen. Sozusagen als ›Einstand‹ hat sie der UN drei Studien über Anwendungsmöglichkeiten der Fernerkundung überreicht, die beträchtliches Echo besonders bei den Entwicklungsländern gefunden haben.
- > In den Rechtsdiskussionen hat sie versucht, Verständnis für das Prinzip der Direktfernseh- und Fernerkundungsfreiheit zu finden sowie für pragmatische Lösungen zu werben, die auf dem Boden der wissenschaftlich-technischen und finanziellen Gegebenheiten stehen und deshalb auch im wohlverstandenen Interesse der Entwicklungsländer liegen.

Besonders in Fragen der Fernerkundung war die deutsche Delegation bemüht, eigene Diskussionsbeiträge zu leisten. Um so bedauerlicher ist es, daß 1976 ein von ihr vorbereitetes Arbeitspapier, das in der kontroversen Debatte über internationale Grundsätze für Fernerkundungsaktivitäten einen vermittelnden Beitrag leisten sollte, sogleich wieder mit der Begründung zurückgezogen wurde, eine weitere Abstimmung mit den westlichen Industriestaaten sei erforderlich.

Eine Anmerkung dazu sollte nicht unterdrückt werden: Man muß damit rechnen, daß in absehbarer Zeit im Bereich des Direktfernsehens und der Fernerkundung von den Vereinten Nationen rechtliche Regelungen verabschiedet werden, die weltweite Geltung beanspruchen. Selbst wenn man der Ansicht ist, daß solche Regelungen die weitere technische Entwicklung oder eine sachbezogene internationale Zusammenarbeit behindern können, kann man sich dem Bemühen der Mehrheit der Mitgliedstaaten um eine Verabschiedung solcher Regelungen kaum in den Weg stellen. Auch deutscherseits sollte man statt dessen versuchen, aktiv zu dem mühevollen Prozeß beizutragen, Normen zu finden, die geeignet sind, Interessenkonflikte zwischen den verschiedenen Staaten friedlich und praxisbezogen zu lösen. Gegenstand dieser Normen sollten nicht nur rein rechtliche Regelungen sein, sondern auch die technologischen, organisatorischen und finanziellen Randbedingungen, die eine Nutzung des Weltraumes im in-

ternationalen Kontext erst ermöglichen. Solche Normen sollten vor allem von genügender Flexibilität sein, um Anpassungen an neue, noch nicht voraussehbare Entwicklungen zu ermöglichen. Daß die Bundesrepublik sich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften oder der ESA und darüber hinaus mit allen westlichen Industriestaaten abstimmt, ist nicht nur geboten und nützlich, sondern in den während der Sitzungen regelmäßig stattfindenden Konsultationsrunden auch mit Erfolg praktiziert worden. Man möchte der deutschen Delegation künftig die nötige Standfestigkeit wünschen, eigene, für richtig erkannte Haltungen auch dann weiterzuverfolgen, wenn sie sich nicht recht mit den Auffassungen ihrer großen westlichen Verbündeten decken wollen. Sie braucht dabei nicht gleich so weit zu gehen, wie manche befreundete Staaten es zuweilen tun, um ihre Unabhängigkeit vom westlichen Lager unter Beweis zu stellen.

III. Gegenwärtige Aufgaben des Weltraumausschusses

Die Arbeit der Vereinten Nationen in Weltraumangelegenheiten vollzieht sich in der Weise, daß im Frühjahr eines jeden Jahres nacheinander mehrere Wochen die Unterausschüsse Wissenschaft und Technik bzw. Recht tagen und Berichte erarbeiten, die im Sommer im Weltraumausschuß diskutiert werden. Der Weltraumausschuß beschließt seine Arbeit mit einem Bericht an die Generalversammlung, die dann im Herbst in einer Resolution das Mandat für die Ausschubarbeit im folgenden Jahr festlegt. Vorsitzender des Weltraumausschusses ist seit einer Reihe von Jahren der österreichische Botschafter bei den Vereinten Nationen, Dr. Peter Jankowitsch, der sein Amt mit Zielstrebigkeit und Geschick wahrnimmt. In den sechziger Jahren war der jetzige UN-Generalsekretär Dr. Kurt Waldheim Vorsitzender dieses Gremiums. Die Aufgaben, denen sich der Weltraumausschuß seit einigen Jahren gegenüber sieht und die zu lösen ihm offensichtlich schwerfällt, lassen sich wie folgt umreißen:

1. Direktfernsehen

Eine zentrale Aufgabe ist es, Normen für die Ausstrahlung von Fernsehprogrammen durch Hochleistungssatelliten zum direkten Empfang durch Fernsehgeräte aufzustellen. Ein solches »Direktfernsehen« ist vor allem für großräumige Staaten mit einem unzureichenden terrestrischen Sendernetz wirt-

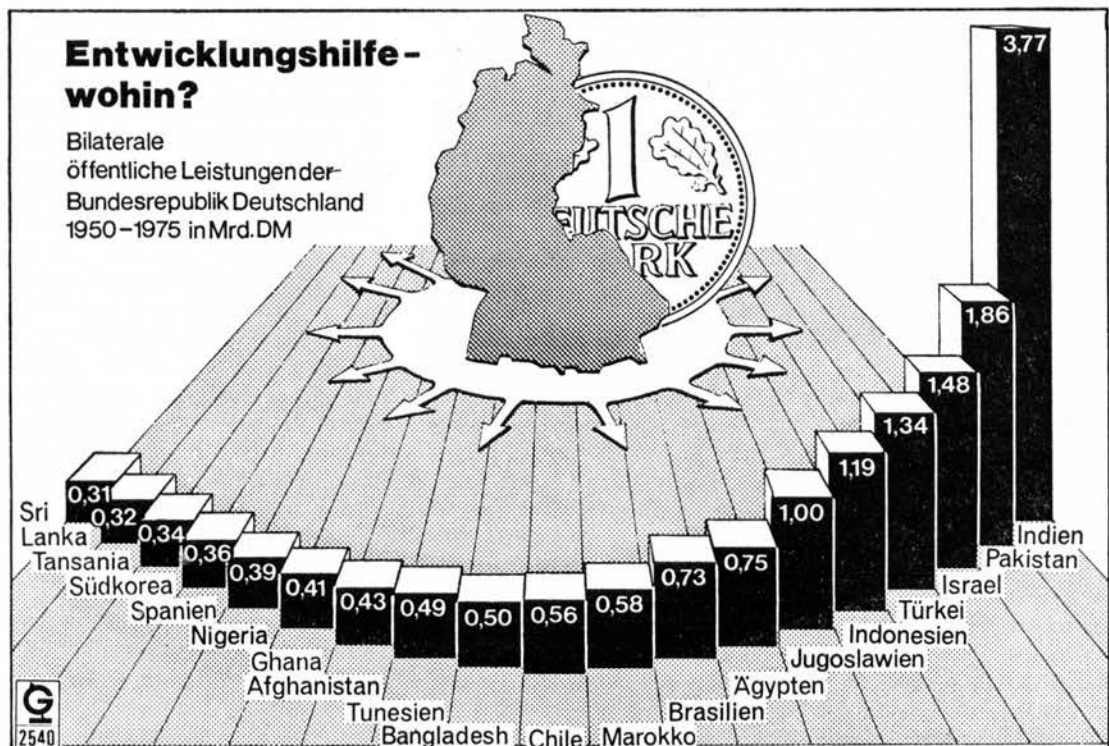
schaftlich interessant. Es ist aber auch für die grenzüberschreitende Kommunikation von großer Bedeutung. Zur Zeit sind direkt sendende Satelliten erst in der Planung oder im Experimentalstadium⁷. Das technische Problem besteht nicht darin, einen geeigneten Satelliten in einen geostationären Orbit zu bringen⁸, sondern in der Ausstattung des Satelliten mit so leistungsfähigen Solarzellen, daß sie genügend Energie zur Abstrahlung von Programmen direkt auf den Bildschirm erzeugen. Für eine Fläche von der Größe der Bundesrepublik Deutschland wäre eine Sendeleistung von etwa 0,4 Kilowatt erforderlich.

Die Sowjetunion hat schon 1972 der UNO einen Entwurf für eine Konvention über die Nutzung von Satelliten für Direktfernsehsendungen vorgelegt⁹. Ihr geht es dabei vor allem darum, bei grenzüberschreitenden Sendungen das Prinzip der vorherigen Zustimmung des betroffenen Staates (»prior consent«) zu normieren. Sie meint, aus der Staatssouveränität folge, daß Sendungen, die in fremdes Hoheitsgebiet abgestrahlt werden, der vorherigen Zustimmung des Staates bedürfen, auf dessen Territorium sie empfangen werden können. Auf sowjetisches Betreiben beauftragte die 27. Generalversammlung am 9. November 1972 den Weltraumausschuß, Prinzipien auszuarbeiten, mit denen das Direktfernsehen völkerrechtlich geregelt werden soll¹⁰.

Dieser Auftrag führte in den folgenden Jahren zu schwierigen und kontroversen Diskussionen. Einige Staaten wie die Vereinigten Staaten, Schweden und Kanada sowie Argentinien versuchten, sie durch Alternativ-Entwürfe in ihrem Sinne zu beeinflussen. Hauptrolle in den Auseinandersetzungen spielte die Frage, ob und in welchem Umfang es beim internationalen Direktfernsehen ein Prinzip der vorherigen Zustimmung und Mitwirkung des empfangenden Staates bei grenzüberschreitenden Sendungen geben soll. Damit verbunden war die Frage der Zulässigkeit von Kontrollen der Programminhalte und von Sanktionsmechanismen bei unrechtmäßigen Sendungen. Außerdem betrafen die Auseinandersetzungen die Formulierung von Prinzipien über internationale Zusammenarbeit sowie über das Recht und die Pflicht zu Konsultationen unter den Beteiligten¹¹.

Eine breite, aber heterogene Mehrheit der Ausschußmitglieder folgte mehr oder weniger engagiert den sowjetischen Vorstellungen, die sogar bei einigen westlichen Staaten Verständ-

1976 erreichte die öffentliche Entwicklungshilfe der Bundesrepublik Deutschland 3,6 Mrd. DM. Mehr als 70 Prozent der Weltbevölkerung leben in Entwicklungsländern, die meisten davon in Asien. Länder dieses Erdteils empfangen denn bisher auch über die Hälfte der bundesdeutschen Entwicklungshilfe, allen voran Indien. Auch auf Platz zwei bis fünf der Empfängerliste stehen Länder des asiatischen Kontinents. Insgesamt leistete die Bundesrepublik Deutschland bisher 38 Mrd. DM an öffentlicher Entwicklungshilfe, die unmittelbar an Partnerländer gegeben wurde (bilateral), und weitere zwölf Mrd. DM, die als Zuwendungen und Kredite an internationale Einrichtungen der Entwicklungshilfe (multilaterale Hilfe) gingen.



nis und Unterstützung fanden, z. B. bei Frankreich, Schweden und Kanada. Wer entweder der Staatssouveränität einen besonders hohen Rang einräumt oder Sendungen aus dem benachbarten Ausland als störend empfindet, ist leicht geneigt, den sowjetischen Vorstellungen zu folgen. Besonders die Entwicklungsländer sind in zunehmendem Maße bemüht, ihre heimische Lebensform vor fremden politischen und wirtschaftlichen Einflüssen abzuschirmen sowie den eigenen Staatsbürger vor unzensurierter Unterhaltung aus dem Ausland zu bewahren.

Die Gegenposition wird nur von einer Minderheit, vor allem von den USA, aber auch von Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland vertreten, zurückhaltend unterstützt von Belgien, Italien und Japan. Sie basiert auf dem Grundrecht der Meinungsfreiheit, als dessen Voraussetzung die Informationsfreiheit angesehen wird. Gemeint ist die Freiheit des einzelnen, sich ohne Vorzensur aus internationalen Quellen und über Grenzen hinweg unterrichten und unterhalten zu dürfen:

»Danach ist der einzelne grundsätzlich selber aufgerufen und in der Lage zu entscheiden, welche Informationen er empfangen und weitergeben will. Dementsprechend sollen restriktive Regelungen für Direktfernsehaktivitäten auf das Mindestmaß dessen begrenzt bleiben, was unter Berücksichtigung der Interessen des einzelnen, des Sende- und des Empfangsstaates vertretbar und geboten erscheint.«¹²

Es ist sicher richtig, daß der freie Informationsfluß, »the free flow of ideas«, der Völkerverständigung dient¹³, ebenso richtig ist jedoch, daß zwischen Staaten, die über mächtige Massenmedien verfügen und solchen, die dazu nicht in der Lage sind, ein Ungleichgewicht herrscht. Vor allem Entwicklungsländer sehen die Gefahr, sich weltweit nicht genügend artikulieren zu können, kultureller Überfremdung ausgesetzt zu sein und dabei die eigenen Wertvorstellungen zu verlieren. Die UNESCO hat, um dem entgegenzuwirken, in ihrem neuen Sechsjahresplan¹⁴, die Forderung nach einem in beiden Richtungen ausgewogenen Informationsfluß erhoben. Man wird bezweifeln dürfen, ob ein »balanced flow of information« für den Weltraumausschuß eine geeignete Formel ist, in der Arbeit über Prinzipien für das Direktfernsehen voranzukommen¹⁵; man wird statt dessen eine Formel für ein Mißbrauchsverbot finden müssen, das den legitimen Interessen der Entwicklungsländer in geeigneter Weise Rechnung trägt.

Das Festhalten der Minderheit an einem freien Informationsfluß wird auch durch die Sorge bestimmt, daß Direktfernsehprinzipien sinngemäß auf sämtliche grenzüberschreitende Hörfunk- und Fernsehsendungen ausgedehnt, ja daß ihr politischer Gehalt sogar auf andere Informationsträger wie Bücher und Zeitungen erstreckt werden könnte. Versicherungen, daß dies nicht beabsichtigt sei, überzeugen wenig.

Eine weitere Sorge bezieht sich auf den Inhalt dessen, was mit »internationalem« Direktfernsehen oder »grenzüberschreitenden« Sendungen tatsächlich gemeint ist. Soll das nach sowjetischen Vorstellungen für das internationale Direktfernsehen geplante Verbot mit Erlaubnisvorbehalt nur solche Sendungen betreffen, die ähnlich wie beim »Radio Freies Europa« gezielt für die Bevölkerung eines ausländischen Staates ausgestrahlt werden, oder werden davon auch sogenannte »spill over«-Sendungen erfaßt? Damit sind für das Inland bestimmte Sendungen gemeint, die aber auch im benachbarten Ausland empfangen werden können, weil die elliptische Ausleuchtungszone eines Satelliten sich nicht mit den Grenzen des Sendestaates deckt, d. h. weil Überstrahlungen fremden Territoriums unvermeidlich sind. Wenn man das gesamte Bundesgebiet eines Tages von einem Satelliten aus mit Direktfernsehen versorgen will, müßte man wegen der geographischen Form des Bundesgebiets eine Überstrahlung von Teilen der DDR und auch der Tschechoslowakei in Kauf nehmen. Wäre aber von den Begriffen »internationales Direktfernsehen« und »grenzüberschreitende Sendungen« auch ein »spill

over« mit erfaßt, bedürfte die Bundesrepublik — folgte man den sowjetischen Vorstellungen — zur Ausstrahlung von Sendungen der vorherigen Zustimmung der DDR und der Tschechoslowakei. Das würde praktisch bedeuten, daß ihr die Nutzung der Direktfernsehtechnologie verwehrt wäre.

Angesichts der Spannungen zwischen der Informations- und Medienfreiheit einerseits und der Staatssouveränität andererseits ist es dem Weltraumausschuß bisher nur gelungen, von 14 zur Diskussion stehenden Prinzipien für neun einen Konsensus zu finden, doch bedürfen auch sie nach Fertigstellung des gesamten Textes nochmaliger Durcharbeitung. Zwei weitere Prinzipien konnten fallengelassen werden, so daß es nur noch um drei Prinzipien geht: Zustimmung und Mitwirkung bei grenzüberschreitenden Sendungen (»consent and participation«), Kontrolle von Programminhalten (»programme content«) und Sanktionsmaßnahmen bei unrechtmäßigen Sendungen (»unlawful broadcasts«). Auf die 1977 eingetretene Entwicklung wird noch einzugehen sein.

Die schon formulierten neun Prinzipien definieren Ziel und Zweck von Direktfernsehsendungen, erklären das allgemeine Völkerrecht für anwendbar, postulieren, daß allen Staaten und Völkern ohne Diskriminierung das Direktfernsehen zugute kommen soll und ermutigen zu internationaler Zusammenarbeit auf diesem Gebiet. Sie befassen sich mit der Staatshaftung für Sendungen und dem Recht und der Pflicht zu Konsultationen zwischen Staaten, die durch eine Sendung betroffen werden. Die restlichen Prinzipien regeln Fragen der Streitschlichtung, des Schutzes geistigen Eigentums und der Notifizierung von Direktfernsehaktivitäten bei den VN¹⁶.

Die vereinbarten Formulierungen enthalten alle Merkmale eines mühselig gefundenen Kompromisses. Die Bundesrepublik Deutschland bedauert insbesondere, daß es nicht gelungen ist, neben Staaten und Völkern auch den einzelnen als Nutzer des Direktfernsehens auszuweisen. Hier soll nicht auf die Frage eingegangen werden, ob und inwieweit das Individuum inzwischen als Völkerrechtssubjekt anerkannt ist. Es genügt der Hinweis, daß rein begrifflich niemals ein Staat oder ein Volk, sondern stets nur der einzelne Mensch Adressat einer Fernsehsendung sein kann, sie empfängt und von ihr beeinflußt werden kann. Darauf, daß die Bundesrepublik in der Anerkennung dessen 1977 einen gewissen Erfolg erzielt hat, ist noch einzugehen.

2. Fernerkundung

Als zweite Hauptaufgabe sieht der Weltraumausschuß sein Mandat an, sich mit der Fernerkundung der Erde aus dem Weltraum zu beschäftigen. Am 12. November 1974 hatte die 29. Generalversammlung den Ausschuß erstmals aufgefordert, der Fernerkundung Beachtung zu schenken und die damit im Zusammenhang stehenden organisatorischen, finanziellen und rechtlichen Fragen näher zu untersuchen¹⁷. Die vielfältigen Anwendungsmöglichkeiten geben dieser Weltraumtechnologie eine zunehmend politische und wirtschaftliche Bedeutung. Im Mittelpunkt des Interesses steht jedoch nicht der Satellit, sondern die erdgebundene Datenverarbeitung und -verteilung¹⁸. Der Weltraumausschuß hat in den letzten Jahren der Behandlung von Fragen der Fernerkundung einen hohen Stellenwert eingeräumt, einmal wegen der potentiellen Möglichkeit dieser Technologie, ein Mittel moderner Entwicklungshilfe zu werden, zum anderen wegen der Kontroll- und Koordinierungsrolle, die die UNO selbst auf diesem Gebiet spielen könnte. Auf diesem Hintergrund ist auch das Tauziehen zu sehen, internationale rechtliche Regelungen für Fernerkundungsaktivitäten zu formulieren. Mehrere Staaten haben Textentwürfe vorgelegt: es gibt einen lateinamerikanischen, einen sowjetisch-französischen und einen amerikanischen Entwurf¹⁹.

Während die USA im Hinblick auf ihren hohen Rohstoffbedarf sowie aus grundsätzlichen und praktischen Gründen für eine größtmögliche Freiheit bei der Sammlung und Verbrei-

tung von Fernerkundungsdaten eintreten, fühlen sich die Entwicklungsländer durch die Fernerkundungsaktivitäten der Industriestaaten in ihren Hoheitsrechten über ihr Territorium und dessen Naturschätze beeinträchtigt²⁰. Sie befürchten insbesondere, daß eine unkontrollierte Verbreitung von Kenntnissen über Rohstoffvorkommen und voraussichtliche Ernterträge ihre Wirtschafts- und Preispolitik beeinflussen könnte. Andererseits sehen sie deutlich die Vorteile, die diese Technologie für die Entwicklung ihrer Länder bringen kann, vor allem wenn sie unter ihrer eigenen Kontrolle eingesetzt wird. Auf diese Weise gewinnt die Fernerkundung für den Nord-Süd-Dialog und die Vorstellungen der Entwicklungsländer über eine neue Weltwirtschaftsordnung Bedeutung.

Dem Unterausschuß Recht ist es 1976 und 1977 gelungen, nachdem er zuvor gemeinsame Auffassungen der Mitgliedstaaten in einzelnen Bereichen feststellen konnte, elf Prinzipien zu formulieren; die Prinzipientexte sind jedoch keineswegs in allen Teilen unstrittig²¹. Dieser Erfolg darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die wirklich wichtige und strittige Frage ungelöst ist, nämlich ob und inwieweit die Verfügung über Fernerkundungsdaten hinsichtlich fremder Territorien eingeschränkt werden soll. Ob dieses Problem mit der von der Sowjetunion offerierten Formel der Unterscheidung nach dem Grad der Auflösung der Daten aus der Welt geschafft werden kann, bleibt abzuwarten: den (verfügungsfreien) globalen und regionalen Daten sollen lokale Daten gegenübergestellt werden, deren Verbreitung nur mit vorheriger Zustimmung des betroffenen Staates erlaubt ist. In den Bericht des Unterausschusses Recht dieses Jahres ist zwar in besonders hervorgehobenen »eckigen Klammern«, aber immerhin doch ein Text für ein zwölftes Prinzip aufgenommen worden, das auf einen mongolischen Vorschlag zurückgeht und die Zulässigkeit der Fernerkundung in Beziehungen zu der Souveränität eines Staates über seine Naturschätze setzt. Dieser Text ist für die Vereinigten Staaten, aber auch für die Bundesrepublik Deutschland und andere westliche Staaten sicher nicht annehmbar; er muß im nächsten Jahr erneut diskutiert werden.

3. Mondvertrag — Definitionsfragen — Neue Weltraumkonferenz

Eine weitere Aufgabe des Weltraumausschusses ist es, einen Mondvertrag zu entwerfen. Dies wird seit einigen Jahren, aber bei den meisten Mitgliedstaaten mit deutlich erlahmendem Interesse, versucht. Die Streitpunkte in diesem Zusammenhang sind der Geltungsbereich eines solchen Vertrages, die Informationspflicht bei Missionen und vor allem die Regelung der Ausbeutung von Bodenschätzen, die auf dem Mond oder auf anderen Himmelskörpern lagern. Außenstehenden mag eine Beschäftigung mit dieser Materie recht unnütz erscheinen. Ihre Bedeutung liegt jedoch vor allem in ihrer Präzedenz für Fragen, die auf der Seerechtskonferenz in bezug auf die Ausbeutung der Schätze des Meeresbodens zu regeln sind.

Die Beratungen über den Text eines Mondvertrages haben sich 1977 festgefahren. Unüberbrückbar erscheinen zur Zeit die Gegensätze in der Frage der Beteiligung an der Nutzung der Bodenschätze des Mondes, und zwar zwischen den Entwicklungsländern, vor allem Argentinien, Brasilien, Venezuela und Mexiko, die sie als »gemeinsames Erbe der Menschheit« angesehen wissen wollen, einerseits und der Sowjetunion als Vorreiter der Industriestaaten, denen eine solche Formel nicht annehmbar erscheint, andererseits. Ein australisch-kanadischer Vermittlungsversuch war erfolglos. Ob 1978 Fortschritte erzielt werden können, bleibt abzuwarten²².

Ein anderer Arbeitsbereich, die Definition des Weltraumes, ist im Ausschuß lange ohne hohe Priorität behandelt worden. Gewisse Vorstellungen gehen dahin, daß der Weltraum, der laut Weltraumvertrag von 1967 allen Staaten zur friedlichen Nutzung offensteht, in etwa 100 km Höhe beginnt. Im November 1976 fand jedoch in Bogota eine vertrauliche Konfe-

renz von Äquatorialstaaten statt, an der Ecuador, Kolumbien, Brasilien, Kongo, Zaire, Uganda, Kenia und Indonesien teilnahmen. Auf ihr wurde erklärt, daß der in 36 000 km Höhe über einem Territorium befindliche geostationäre Orbit, der »Parkplatz« für Anwendungssatelliten, als »natural resource« der Souveränität des darunterliegenden Staates zuzuordnen sei. Es sei zwar nichts gegen den freien Durchgang eines Satelliten durch einen bestimmten geostationären Orbit einzuwenden, wohl aber gegen das ständige Parken kommerzieller Anwendungssatelliten. Dies könne nur der darunterliegende Staat gestatten, der auch eine »Parkgebühr« erheben dürfe. Kolumbien hatte die Frage der Souveränitätsrechte im geostationären Orbit schon 1975 und 1976 in der UN-Generalversammlung angesprochen. 1977 bekam es Gelegenheit, als Nichtmitglied des Weltraumausschusses vor diesem Gremium seine Haltung vorzutragen. Besonders bei den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion stößt der Gedanke, im Weltraum eine Art Weltraumwirtschaftszone zu errichten, schon aus Gründen des eigenen Interesses an der ungehinderten Platzierung von Satelliten auf Ablehnung. Die Beanspruchung von Souveränitätsrechten im geostationären Weltraum ist — das ist zuzugeben — wirklichkeitsfremd und im Hinblick auf den Weltraumvertrag rechtlich kaum haltbar. Darum dürften die Äquatorialstaaten mit ihren Vorstellungen schwerlich Erfolg haben. Der Weltraumausschuß hat sich gleichwohl 1977 mit den Fragen der Definition des Weltraumes intensiver befaßt und wird dies voraussichtlich auch 1978 tun.

Weiterhin beschäftigt den Ausschuß seit zwei Jahren die Frage, ob man der ersten UN-Weltraumkonferenz, die 1968 in Wien stattgefunden hat, in Kürze eine zweite folgen lassen soll. Die nicht im Weltraum aktiven Mitgliedstaaten sind auf die begrenzten Möglichkeiten angewiesen, in der Generalversammlung selbst oder in ihrem ersten Ausschuß ihre Meinung zu Weltraumangelegenheiten zu Gehör zu bringen. Die Debatten um die alljährlichen Resolutionen, mit denen die Generalversammlung die Berichte des Weltraumausschusses entgegennimmt, sein Mandat verlängert und hin und wieder erweitert oder modifiziert, sind wenig geeignet, ihnen als Forum zu dienen. Die Entwicklungsländer sind zudem an einem verstärkten Transfer von Weltraumtechnologien lebhaft interessiert und glauben, daß ihre Vertretung im Weltraumausschuß nicht ausreicht, den nötigen Druck hinter diese Forderung zu setzen. Jedenfalls erscheint ihnen das kümmerlich dotierte Weltraumanwendungsprogramm der Vereinten Nationen (Space Application Programme) mit seinem Bemühen, den Entwicklungsländern Weltraumtechnologie zu vermitteln und ihnen Trainingsmöglichkeiten zu eröffnen, als völlig unzureichend. In einer Weltraumkonferenz hätten sie eine massive Mehrheit und könnten die Richtung festlegen, der der Weltraumausschuß bei seiner künftigen Arbeit zu folgen hätte. Nebenher spielt der Gedanke eine Rolle, daß eine solche Konferenz die Errichtung einer UN-Weltraumbehörde beschließen könnte, deren Aufgabe eine weltweite Kontrolle und Koordination aller Weltraumaktivitäten wäre und die dabei die Interessen der Entwicklungsländer in besonderer Weise zu berücksichtigen hätte.

Es ist nicht verwunderlich, daß die Industriestaaten den Plänen für eine solche Veranstaltung skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen. Vor allem die Sowjetunion und die USA haben zum Ausdruck gebracht, daß sie nicht bereit wären, das klare Mandat der Generalversammlung für die Arbeit des Weltraumausschusses verwässern zu lassen. Dennoch wird es auf die Dauer kaum möglich sein, eine neue UN-Weltraumkonferenz zu verhindern, wenn sie, was bisher allerdings noch nicht der Fall ist, mit Nachdruck von zahlreichen Staaten gefordert werden sollte. Der Unterausschuß Wissenschaft und Technik wurde beauftragt, zunächst die allgemeinen Aspekte für eine solche Konferenz zu untersuchen. Bisher liegen keine Ergebnisse vor. Die Bemühungen sollen 1978 in einer

allen Mitgliedern offenstehenden Arbeitsgruppe fortgesetzt werden. Vorbereitungen für eine Weltraumkonferenz selbst sollen noch nicht in Angriff genommen werden. Damit ist der Gedanke, sie eventuell als Teil der 1979 stattfindenden Weltwissenschaftskonferenz der Vereinten Nationen abzuhalten, fallengelassen worden.

Der Weltraumausschuß schaut auch nach »zukunftssträchtigen« Aufgaben aus: Argentinien und Österreich haben angeregt, daß er die Möglichkeiten der Nutzung der Solarenergie untersuchen möge. Soweit es sich um Solarenergie handelt, die im Weltraum gesammelt und zur Erde übermittelt wird, kann man dieser Anregung folgen, allerdings steht die Wirtschaftlichkeit solcher Verfahren noch in weiter Ferne. Eine Beschäftigung mit erdgebundenen Solarenergie-Kollektoren dürfte dagegen kaum Aufgabe des Weltraumausschusses sein. Das sollte er bedenken, falls er sich 1978 mit der Solarenergie erstmals eingehender befassen sollte.

IV. Ergebnisse der Direktfernseh-Diskussion 1977

Die diesjährige Sitzung des Weltraumausschusses fand vom 20. Juni bis zum 1. Juli statt. Es war die zwanzigste Tagung. Der Ausschuß tagte erstmals nicht in New York, sondern war einer Einladung der österreichischen Regierung nach Wien gefolgt. Wie schon zuvor im Unterausschuß Recht, der vom 14. März bis zum 8. April in New York getagt hatte, stand auch die Tagung des Weltraumausschusses selbst in diesem Jahr deutlich im Zeichen der Probleme des Direktfernsehens. Ursache dafür ist das Ergebnis der »Weltplanungskonferenz der ITU für Satellitenfunk« (WARC), die vom 10. Januar bis zum 13. Februar 1977 in Genf stattfand. Wie schon in den letzten Jahren erwartet, hat diese von den Postverwaltungen beschickte und technisch orientierte Konferenz durch die Verteilung von Sendefrequenzen Klärungen gebracht, die es 1977 dem Weltraumausschuß ermöglicht haben, in der Frage der Zustimmung und Mitwirkung der betroffenen Staaten bei grenzüberschreitenden Sendungen wichtige Fortschritte zu machen.

Die Schlußakte der ITU-Konferenz ist von allen 122 Teilnehmerstaaten einhellig unterzeichnet worden. Das bedeutet, daß mit Wirkung vom 1. Januar 1979 die Aufteilung aller zur Verfügung stehenden Frequenzen im 12 GHz-Bereich und aller Orbitalpositionen für geostationäre Satelliten unter alle europäischen, afrikanische und asiatische Staaten rechtskräftig vollzogen ist²³. Ab 1979 kann niemand mehr eine ihm nicht zustehende Frequenz oder Orbitalposition rechtsgültig benutzen, es sei denn, der Berechtigte hätte vorher zugestimmt. Ein Verstoß dagegen wäre als Piratensendung anzusehen. Damit ist, soweit das Direktfernsehen betroffen ist, die Frage gelöst, ob ohne Zustimmung des Empfängerstaates gezielte Sendungen ins Ausland zulässig sind. Sie sind es nicht.

Anders sieht es in der »spill over«-Frage aus. Der Bundesrepublik sind fünf Kanäle und eine so große Ausleuchtungszone zuerkannt worden, daß sie auch Teile der Schweiz und Österreichs mit umfaßt. Da sie auch Berlin einschließt, werden weit größere Teile der DDR und Tschechoslowakei mit ausgeleuchtet, als wenn Berlin nicht mit einbezogen wäre. Alle Staaten haben durch ihre Unterschrift unter die Schlußakten diesem technisch an sich vermeidbaren »spill over« zugestimmt. Durch die Unterzeichnung ist dem Gebot des Art. 428 a der »VO Funk« (radio regulations) insofern Genüge getan, als vor der Installation eines Satellitenfunksystems bei grenzüberschreitenden Sendungen die Zustimmung der betroffenen Staaten vorliegen muß, sofern die Überstrahlungen über das technisch Unvermeidbare hinausgehen. Die Bundesrepublik kann damit zufrieden sein. Sie glaubt jedoch, ebenso wie die USA und Großbritannien, daß die aus technischen Gründen nach der »VO Funk« erforderliche und erteilte Zustimmung nicht ihren politischen Anspruch auf freien Informationsfluß in Frage stellen kann. Sie hat deshalb bei Unterzeichnung der Schlußakte zu Protokoll gegeben, daß mit ihrer Unterschrift keine

Anerkennung des Prinzips »Zustimmung und Mitwirkung« verbunden sein kann, das im Weltraumausschuß der UNO zur Diskussion steht.

Der Unterausschuß Recht in New York analysierte die neue Lage und einigte sich, die Formulierungsversuche für das bisher so umstrittene Prinzip »consent and participation« fallen zu lassen und dafür ein neues Prinzip »zwischenstaatliche Konsultationen und Abkommen« (consultation and agreement between states) zu konzipieren. Großbritannien, Schweden und Österreich hatten Arbeitspapiere vorgelegt, die im europäischen Rahmen in nützlicher Weise besprochen wurden. Auffällig war, daß sich die Entwicklungsländer im Hintergrund hielten.

Bei den Formulierungsversuchen brachen alte Gegensätze in modifizierter Form wieder auf. Großbritannien vertrat die Auffassung, auf der ITU-Konferenz sei, von der amerikanischen Region einmal abgesehen, die Materie durch multilaterales Übereinkommen bereits so weitgehend geregelt worden, daß man im UN-Rahmen an sich der Ausarbeitung eines Prinzips entheben sei. Nachdem jedem interessierten Staat einvernehmlich bestimmte, nur ihm zugeordnete Frequenzen und eine sein Territorium abdeckende Ausleuchtungszone zugeteilt worden sei, sei jede Nutzung einer Frequenz oder einer Ausleuchtungszone durch den Berechtigten seine »nationale« Angelegenheit. »Internationales« Direktfernsehen gebe es nur in den wenigen, von der ITU-Konferenz ausdrücklich vorgesehenen und geregelten Fällen, z.B. in Skandinavien und dem arabischen Raum²⁴.

Die Sowjetunion, unterstützt von einer Reihe anderer Staaten, verfolgt dagegen die Ansicht, daß — zumindest dann, wenn bei grenzüberschreitenden Sendungen Überstrahlungen erfolgen, die das technisch unvermeidbare Maß übersteigen — nicht nur die Einhaltung der (technischen) Vorschriften der ITU, sondern auch besondere (politische) Abkommen zwischen dem sendenden und dem überstrahlten Staat notwendig seien. Ihnen müßte ein Informations- und Konsultationsverfahren vorausgehen. Dies alles bedürfe der Normierung durch den Weltraumausschuß, und zwar unter Zugrundelegung politischer Gesichtspunkte. Falls dies erfolgreich geschehe, könnte man sogar daran denken, auf die beiden übrigen Prinzipien zu verzichten (programme content; unlawful broadcasts).

Der Unterausschuß Recht wurde im Frühjahr in New York mit der Formulierungsarbeit nicht fertig, so daß man im Sommer in Wien auf der Sitzung des Weltraumausschusses formale Bedenken zurückstellen und, um in der Sache weiterzukommen, erstmals selbst Formulierungsarbeit leisten mußte. Es zeigte sich, daß sich die Haltungen inzwischen eher noch verschärft hatten. So hatte die Delegation der Vereinigten Staaten strikte Weisungen der neuen Carter-Administration mitgebracht, vom Grundsatz des freien Informationsflusses nicht abzugehen. Auch die KSZE-Folgekonferenz in Belgrad, vor allem wegen des für den Ostblock kritischen »Korbes 3«, warf ihren Schatten voraus.

Der schließlich in den Bericht des Weltraumausschusses an die 32. Generalversammlung aufgenommene Text blieb vollstreitig, steht also in »eckigen Klammern«²⁵. Es gelang dem Westen, im Text den Zusammenhang zu den geltenden ITU-Regeln zu erhalten. Um mehr Flexibilität zu gewinnen, wird von »Abkommen und/oder Vereinbarungen« gesprochen (agreement and/or arrangements). Bewußt ausgeklammert bleibt jedoch die entscheidende Frage, ob es sich dabei um politische oder technische Abkommen bzw. Vereinbarungen handeln soll. Der Versuch, festzuschreiben, daß wenigstens Überstrahlungen, die technisch unvermeidbar sind, von jeder über die ITU-Regeln hinausgehenden Zustimmungserfordernis frei bleiben, schien zunächst erfolgreich zu sein, schließlich mußte man sich jedoch mit sechs verschiedenen Alternativen begnügen, einschließlich der, ganz auf einen solchen Text zu verzichten.

Einem weiteren Anliegen des Westens, den Grundsatz des freien Informationsflusses im Text zu verankern, war ein Teilerfolg beschieden. Es gelang, in den Text eine Komparativformulierung aufzunehmen, die aus der KSZE-Schlußakte stammt. Danach soll das Direktfernsehen die »freiere und weitere Verbreitung von Informationen« erleichtern (freer and wider dissemination of information). Außerdem hebt die Präambel, die 1977 formuliert werden konnte und den Direktfernsehprinzipien vorangestellt wird²⁰, in zwei von vier alternativen Absätzen die Bedeutung einer freien Verbreitung von Informationen und Ideen hervor, und zwar in einer Alternative sogar als Recht des einzelnen, über Staatsgrenzen hinweg Informationen und Ideen zu empfangen und weiterzugeben. Dem stehen allerdings zwei Alternativtexte gegenüber, in denen betont wird, daß das Direktfernsehen die Staatssouveränität strikt zu respektieren sowie Frieden und Freundschaft unter den Völkern zu dienen habe. Es wird auch 1978 schwer sein, Übereinstimmung zwischen den widerstreitenden Interessen zu erreichen.

Die Delegation der Bundesrepublik Deutschland mag mit Genugtuung vermerken, daß es nicht zuletzt ihrem Bemühen zu verdanken ist, wenn im ersten Absatz der Präambel der Nutzen des Direktfernsehens jetzt nicht mehr nur auf Völker und Staaten bezogen wird, sondern gerade auch auf das Individuum. Zwar war es nicht möglich, diese Aussage in den operativen Text aufzunehmen, dafür steht sie jedoch in der Präambel als unstrittig.

V. Ausblick

Zur Zeit tagt in New York die 32. UN-Generalversammlung. Die Delegationen, die an einer gemeinsamen Einbringung interessiert sind, bereiten den Entwurf für eine Weltraumresolution vor. Es ist zu erwarten, daß sie wie bisher in jedem Jahr den Bericht des Weltraumausschusses nach einer Generaldebatte entgegennimmt, die Fortschritte seiner Arbeit begrüßt und billigt. In diesem Jahr wird sie sicher auf die Fortschritte bei der Formulierung von Prinzipien für Direktfernsehen und Fernerkundung besonders eingehen. Die Resolution dürfte in Sachen Direktfernsehen den Weltraumausschuß anweisen, 1978 zu versuchen, die Formulierung von Prinzipien abzuschließen. Dies scheint jedoch angesichts der keines-

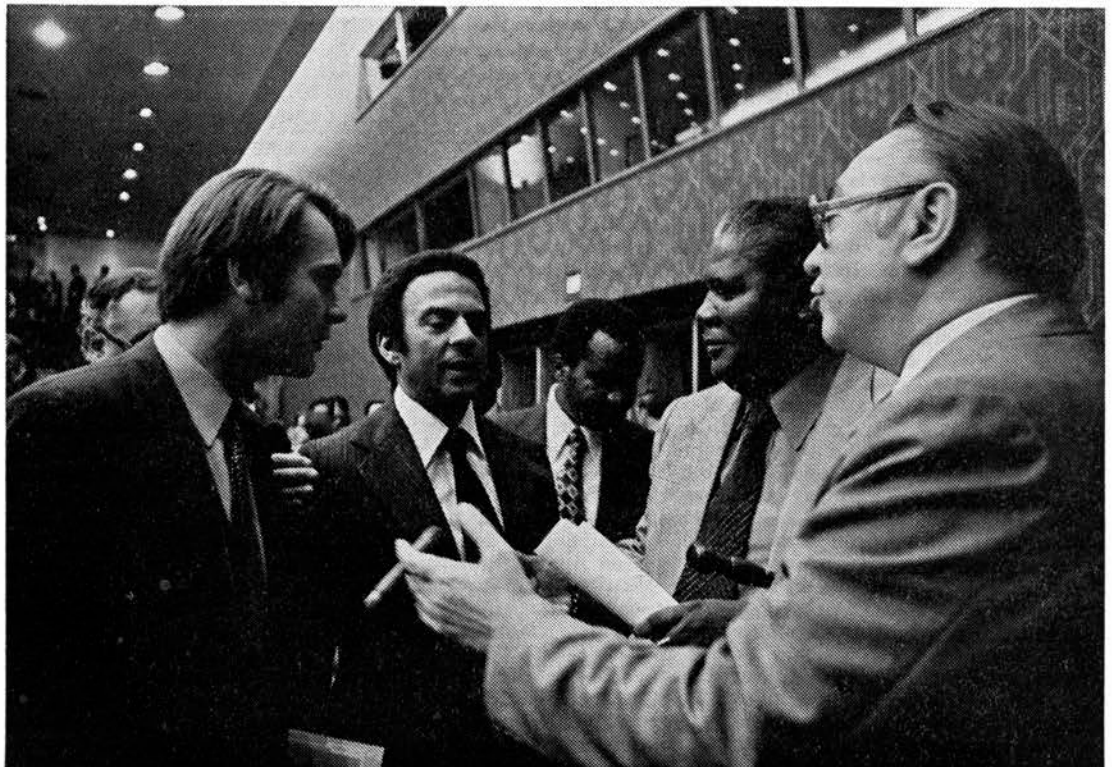
wegs überbrückten Gegensätze zwischen Ost und West wenig aussichtsreich, wobei es auch auf die Haltung der Entwicklungsländer ankommen wird. Im übrigen ist die Dringlichkeit, im Weltraumausschuß zu Ergebnissen zu kommen, sicher nicht größer geworden, seit die ITU-Konferenz eine Reihe von Fragen gelöst hat.

In Sachen Fernerkundung wird die Generalversammlung vermutlich anordnen, in den rechtlichen Überlegungen fortzufahren und zu versuchen, weitere Prinzipien zu formulieren. Man wird sich jedoch darüber klar sein müssen, daß hier noch sehr viel mehr widerstreitende politische und wirtschaftliche Interessen involviert sind. Dem Interesse der großen Industriestaaten an einer dauernden Erkundung der Erdoberfläche aus wirtschaftlichen, umweltschützerischen, aber auch militärischen Gründen steht die Vorstellung der Entwicklungsländer gegenüber, die Fernerkundung in den Nord-Süd-Dialog über eine Neue Internationale Wirtschaftsordnung einzubeziehen. Es wird deshalb in diesem Bereich moderner Weltraumtechnologie noch schwieriger und langwieriger sein, Ergebnisse zu erzielen. Dennoch ist die Überzeugung, die auf dem Konsensprinzip basierende und bisher im ganzen erfolgreiche Arbeit des Weltraumausschusses fortsetzen zu sollen, allen seinen Mitgliedern gemeinsam. Daß die Arbeit des Weltraumausschusses in allen seinen Bereichen in wachsendem Maße dem Nutzen der Entwicklungsländer dient, wird mehr und mehr deutlich und auch entsprechend gewürdigt.

Anmerkungen

- 1 Derzeitige Zusammensetzung s. VN 3/1977 S. 100.
- 2 BGBl 1969 II, 1967.
- 3 BGBl 1971 II, 237 — Astronautenrettungsvertrag.
- 4 BGBl 1975 II, 1209 — Weltraumhaftungsabkommen.
- 5 UN-Doc. A/Res/3235(XXIX) v. 12. 11. 1974 — Registrierungsabkommen.
- 6 Daneben befassen sich auch die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur UNESCO, die Ernährungs- und Landwirtschafts-Organisation FAO, die internationale Fernmeldeunion ITU, die internationale Kommunikations-Satellitenorganisation INTELSAT und die im Entstehen begriffene internationale Seefunk-Satellitenorganisation INMARSAT im weitesten Maßstab mit der Nutzung des Weltraums.
- 7 So z.B. das Projekt »Schwere Plattform« der ESA, dessen Inangriffnahme Schwierigkeiten macht. Weiter fortgeschritten ist vor allem das ATS-F-Projekt der NASA, das in Indien über direkt empfangende Gemeinschaftsantennen Erwachsenenbildungsprogramme ausstrahlt, aber auch in den Vereinigten Staaten Versuchsendungen durchführt. Japan wird demnächst einen experimentellen Direktfernsehsatelliten starten.

Einmal mehr mit der abtrünnigen britischen Kolonie Südrhodesien befaßte sich der Sicherheitsrat auf Verlangen Großbritanniens (s. S. 195 dieser Ausgabe). Die zweitägige Debatte fand unter dem Vorsitz des Ratspräsidenten von Wechmar statt und endete mit der Verabschiedung der Resolution 415 (Text s. S. 198). In ihr wurde der Generalsekretär der Weltorganisation um die Ernennung eines Beauftragten ersucht, der die militärischen Aspekte einer Rhodesien-Lösung mit den Beteiligten erörtern soll. Die durch die jüngsten Unterdrückungsmaßnahmen der südafrikanischen Regierung verschärfte Lage im Südlichen Afrika könnte sich freilich negativ auf die weitere Entwicklung auch der Rhodesien-Frage auswirken. — Im Bild vor Beginn der Debatte im Sicherheitsrat Ende September (v. l. n. r.): Dr. David Owen, britischer Außenminister, Andrew Young, amerikanischer UNO-Botschafter, Joshua Nkomo, Ko-Vorsitzender der Patriotischen Front Simbabwe, und Ion Datcu, rumänischer UNO-Botschafter.



- 8 D.h. in eine kreisförmige Umlaufbahn in 36 000 km Höhe über dem Erdäquator zu schießen, was zur Folge hat, daß sich der Satellit mit der Bewegung der Erde synchron bewegt, mithin stillzustehen scheint.
- 9 UN-Doc.A/8771/Annex v. 9. 8. 1972.
- 10 UN-Doc.A/Res/2916(XXVII) v. 9. 11. 1972.
- 11 Einzelheiten bei D.-M. Polter, Rundfunksatelliten für einen freien Informationsfluß, in: Beiträge zur Konfliktforschung 1/1977, S. 10 und Ulrich Thieme, Rundfunksatelliten und internationales Recht, in: Veröffentlichungen des Institutes für internationales Recht an der Universität Kiel Bd 72, 1973, S. 74 ff.
- 12 Polter (s. Anm. 11), S. 11 f.
- 13 Ob sich die Informationsfreiheit schon als völkerrechtliches Prinzip durchgesetzt hat, ist umstritten. Ihren Niederschlag hat sie jedenfalls gefunden, z.B. in Art. 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. 12. 1948 und in dem Entwurf einer Konvention über die Informationsfreiheit, UN-Doc.A/8340 v. 23. 8. 1971.
- 14 Draft medium Term Plan 1977-1982, UNESCO-Doc. 19 C/4, S. 295 ff. Schon 1972 hatte sich die UNESCO mit der Materie befaßt, siehe die »Erklärung über Richtlinien für die Nutzung von Satellitensendungen für den freien Informationsfluß, die Verbreitung von Bildung und vermehrten Kulturaustausch«, UN-Doc.A/AC. 105/109/ v. 12. 2. 1973.
- 15 Siehe dazu die berechtigte Kritik von Polter (s. Anm. 11), S. 20.
- 16 Einzelheiten im Bericht des Unterausschusses Recht von 1976, UN-Doc.A/AC. 105/171/Annex II v. 28. 5. 1976.

- 17 UN-Doc.A/Res/3234(XXIX) v. 12. 11. 1974.
- 18 Als Anwendungsbeispiele sind zu nennen: Land- und Forstwirtschaft, Rohstoffe, Wasserhaushalt, Landesplanung, Ozeanographie und Umweltschutz. Siehe im übrigen ausführlich W. v. Kries, Fernerkundung der Erde aus dem Weltraum, VN 4/1977 S. 111 ff.
- 19 Über die Ziele, die sie verfolgen, gibt Auskunft D.-M. Polter, Weltrecht und Informationsfreiheit, in: Rechtsfragen im Spektrum des Öffentlichen, Mainzer Festschrift für H. Armbruster, Berlin 1976, S. 42 sowie v. Kries (s. Anm. 18), S. 116.
- 20 Ähnlich wie beim Direktfernsehen gibt es auch hier ein Spannungsverhältnis zwischen Informationsfreiheit und Staatssouveränität. Dazu Polter (s. Anm. 19), der zu Recht staatliche Hoheitsrechte über Informationen, die Naturschätze betreffen, ablehnt.
- 21 Im einzelnen siehe den Bericht des Unterausschusses Recht von 1977, UN-Doc.A/AC. 105/196/Annex III v. 11. 4. 1977.
- 22 Die sich zur Zeit gegenüberstehenden Textvorschläge für einen »Treaty Relating to the Moon« sind abgedruckt im UN-Doc.A/AC. 105/196/Annex I v. 11. 4. 1977. Den im Unterausschuß Recht 1972 vereinbarten Text s. S. 47 ff. dieses Dokuments.
- 23 Für die amerikanischen Staaten soll eine gleiche Regelung erst 1982 erfolgen.
- 24 Siehe das britische Arbeitspapier UN-Doc.A/AC. 105/196/Annex IV v. 11. 4. 1977.
- 25 UN-Doc.A/32/20/Annex VII v. 9. 8. 1977, S. 33.
- 26 UN-Doc. (s. Anm. 25), S. 30.

Aktionsmöglichkeiten der Vereinten Nationen bei Menschenrechtsverletzungen

MEIKE NOLL-WAGENFELD

Menschenrechtsverletzungen in vielen Ländern der Welt sind für jeden, der das Weltgeschehen in Zeitung, Rundfunk oder Fernsehen verfolgt, zur fast alltäglichen Nachricht geworden und es drängt sich die Frage auf, was die »Weltorganisation« eigentlich dagegen tut bzw. dagegen tun kann. Wer diese Frage stellt, sollte sich allerdings zunächst bewußt sein, daß die Vereinten Nationen eine Organisation sind, die aus ihren Mitgliedstaaten¹ besteht — und daß in fast allen Fällen der Staat, dem eine Menschenrechtsverletzung zum Vorwurf gemacht wird, Mitglied der Organisation ist. Dennoch gibt es einige Aktionsmöglichkeiten der Weltorganisation bei Menschenrechtsverletzungen; sie sollen im folgenden, nach einem knappen Überblick über die Grundlagen des Menschenrechtsschutzes (die in zahlreichen Beiträgen dieser Zeitschrift ausführlicher behandelt wurden), dargestellt werden.

I. Die Grundlagen des Menschenrechtsschutzes

Zu zeigen ist zunächst, worauf überhaupt das Mandat der Vereinten Nationen, sich mit Menschenrechtsfragen zu befassen, beruht, welches Organ der Weltorganisation diese Aufgabe wahrnimmt, und schließlich, in welcher Weise das geschieht.

1. Der Menschenrechtsschutz als Aufgabe der UNO

Das Mandat der Vereinten Nationen, sich mit dem Problem der Menschenrechte zu befassen, beruht auf Art. 55 (c) ihrer Charta, der bestimmt: »Um jenen Zustand der Stabilität und Wohlfahrt herbeizuführen, der erforderlich ist, damit zwischen den Nationen friedliche und freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen herrschen, fördern die Vereinten Nationen ... die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion.« Dieses Mandat, die Menschenrechte zu fördern, kann allerdings nur im Rahmen von Art. 2 Abs. 7 der Charta vorgenommen werden, der lautet: »Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden ...« Dieses Verbot der »Einmischung in die inneren Angelegenheiten« eines Staates ist immer wieder die Grenze, an die jeder Versuch stößt, unter Förderung der Menschenrechte auch einen effektiven Menschenrechtsschutz zu verstehen. Die Vereinten Nationen sind keine Weltregierung, die ihre Polizei in den Staat X oder Y schicken kann, um dort den Schutz der Menschenrechte mit Gewalt durchzusetzen. Ein Beschluß, die Menschenrechte in einer bestimmten Weise zu fördern oder gar durchzusetzen, bedarf deshalb zunächst einer Stimmenmehrheit in dem mit dieser Frage befaßten Gremium und, wenn er sich gegen einen bestimmten

Staat richtet, dessen Bereitschaft zur Kooperation bei der Ausführung des Beschlusses. Aufgrund des Souveränitätsgrundsatzes, wie er in Art. 2 Abs. 7 zum Ausdruck kommt, kann z. B. kein internationaler Untersuchungsausschuß ein Land betreten, ohne daß der betroffene Staat seine Zustimmung gibt.

2. Die Menschenrechtskommission

Eine zweite Frage ist die nach dem Organ innerhalb der Vereinten Nationen, dem die Förderung der Menschenrechte gemäß Art. 55 (c) der Charta obliegt.

Die Charta (Art. 60, 61) beauftragt den Wirtschafts- und Sozialrat mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe. Der Rat besteht aus 54 von der UN-Generalversammlung gewählten Mitgliedstaaten und kann seinerseits für die Förderung der Menschenrechte eine Kommission einsetzen (Art. 68). Infolgedessen ist das Organ, dem im Rahmen der Vereinten Nationen in erster Linie die Förderung der Menschenrechte obliegt², die vom Wirtschafts- und Sozialrat eingesetzte Menschenrechtskommission. Diese Kommission besteht aus 32 UN-Mitgliedstaaten, deren geographische Verteilung augenblicklich folgendermaßen aussieht: 8 aus Afrika, 6 aus Asien, 6 aus Lateinamerika, 8 aus Westeuropa und Nordamerika und 4 aus der Gruppe der sozialistischen Staaten Osteuropas³. Bei den Abstimmungen in der Kommission wird immer wieder deutlich, daß Fragen des Menschenrechtsschutzes politischer Natur sind — ein Problem, das einer derartigen Gemeinschaft heterogener Staaten notwendigerweise inhärent ist.

3. Internationale Rechtsgrundlagen des Menschenrechtsschutzes

In welcher Weise ist die Menschenrechtskommission ihrem Auftrag zur Förderung der Menschenrechte nachgekommen? Für die Kommission galt es zunächst, die Menschenrechte zu formulieren, d. h. sie international zu »kodifizieren«. Denn bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges (also auch zur Zeit des Völkerbundes) waren die Menschenrechte nur in den nationalen Verfassungen normiert. Die ersten Jahre der Arbeit der Kommission waren deshalb gekennzeichnet von dem Versuch, ein international bindendes Instrument zu schaffen, das eine Wiederholung von Grausamkeiten, wie sie während des Dritten Reiches in Deutschland geschehen sind, verhindern sollte. Man wollte eine internationale Vertragswerk schaffen, das der Völkergemeinschaft bei Menschenrechtsverletzungen in einem bestimmten Staat die Möglichkeit gab, diesen der Vertragsverletzung anzuklagen. Dieser unmittelbar nach Kriegsende entwickelte Plan einer internationalen »Kodifizierung« der Menschenrechte wurde aber bedauerlicherweise ein Opfer des kalten Krieges. Dazu kamen rechtliche Schwierigkeiten für einige Staaten mit föderalistischer Struktur. Infolgedessen konnte in der Menschenrechtskommission keine Einigung über einen Vertragstext erzielt werden. Man kam vielmehr überein, zunächst eine »Allgemeine Erklärung der Menschenrechte« zu schaffen und verschob die Ausarbeitung eines Vertragswerkes auf einen späteren Zeitpunkt. Letzteres besteht heute aus den beiden sogenannten Menschenrechtspakten, nämlich dem »Pakt zum Schutz der Bürgerlichen und Politischen Rechte« und dem »Pakt zum Schutz der Wirtschaftlichen, Sozialen und Kulturellen Rechte«, die im Jahre