

# VEREINTE NATIONEN

UN · IAEA · ILO · FAO

UNESCO · WHO · BANK

IFC · IDA · FUND

ICAO · UPU · ITU

WMO · IMCO

GATT · UNCTAD

UNDP · UNCDF

UNIDO

ECE · ECAFE

ECLA · ECA

UNHCR · UNRWA

UNICEF · UNITAR



**INHALTSVERZEICHNIS**

*Von der Freiheit zur Nationalisierung der Meere?*  
*Die dritte Seerechtskonferenz der VN in Caracas* . . . . . 129

*Der Meeresboden* . . . . . 129  
von Dr. Wolfgang Graf Vitzthum

*Die Küstenzone und die Hohe See* . . . . . 135  
von Dr. Renate Platzöder

*Meeresverschmutzung, Meeresforschung und Technologietransfer* . . . 139  
von Max Ivers Kehden

*Die UNO in Nahost seit dem Oktoberkrieg 1973* . . . . . 146  
von Gerhard Menning

*»Wir müssen den Gürtel enger schnallen«* . . . . . 151  
von Hans-Dietrich Genscher, Bundesminister des Auswärtigen

*Aus dem Bereich der Vereinten Nationen:*  
*Nahost (46), Weltbevölkerungskonferenz (47), Soziale Gerechtigkeit durch sozialen Wandel (48), Völkerrechtskommission (49), Aufnahme von Bangladesch, Grenada und Guinea-Bissau (50)* . . . . . 155

*Entschließungen des Sicherheitsrats:*  
*Zypern* . . . . . 159

*Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1974 (Tabelle)* . . . . . 160

**Präsidium:**

- Dr. Rainer Barzel, MdB  
Fritz Berg, ehemaliger Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie  
Willy Brandt, Vorsitzender der SPD, MdB, Bundeskanzler a. D.  
Georg von Broich-Oppert, Botschafter a. D.  
Dr. Werner Dankwort, Botschafter a. D.  
Landesbischof D. Hermann Dietzfelbinger  
Klaus von Dohnanyi, Bundesminister a. D.  
Felix von Eckardt, Staatssekretär a. D.  
Dr. Erhard Eppler, Bundesminister a. D.  
Prof. Dr. Ludwig Erhard, MdB, Bundeskanzler a. D.  
Ministerpräsident a. D. Heinrich Hellwege  
Bundesministerin Dr. Katharina Focke  
Dr. Lorenz Kardinal Jaeger  
Dr. Kurt Georg Kiesinger, MdB, Bundeskanzler a. D.  
Prof. Dr. Herbert Lewin  
Dr. Martin Löffler, Rechtsanwalt  
Prof. Dr. Hermann Mosler  
Bundestagspräsidentin Annemarie Renger  
Ludwig Rosenberg, ehemaliger Vorsitzender des DGB  
Bundespräsident Walter Scheel  
Bundeskanzler Helmut Schmidt  
Erwin Schoettle  
Dr. Gerhard Schröder, MdB, Bundesminister a. D.  
Käte Strobel, Bundesministerin a. D.  
Herbert Wehner, MdB, Vorsitzender der SPD-Fraktion  
Dr. Hermann Weinkauff, Präsident des Bundesgerichtshofes a. D.  
Prof. Dr. C. F. Frhr. v. Weizsäcker  
Hans-Jürgen Wischnewski, Staatsminister

**Ehrevorsitzender:**

- Prof. Dr. Eduard Wahl, Heidelberg

**Vorstand:**

- Karl-Hans Kern, MdB, Ulm (Vorsitzender)  
Professor Dr. Klaus Hüfner, Berlin (stellv. Vorsitzender)  
Dr. Walter Klein, Senatsdirektor a. D., Berlin (stellv. Vorsitzender)  
Dr. Helmut Bley, Hamburg  
Jens A. Brückner, Dipl.-Pol., Berlin  
Dr. Dieter Ehrhardt, Bonn  
Uwe G. Fabrizek, Germering  
Dr. Harald Mehner, Bovenden  
Jens Naumann, M. A., Berlin  
Professor Dr. Karl Josef Partsch, Bonn  
Dr. Wilfried Skupnik, Bonn

**Landesverbände:**

- Dr. Karl König, Senator, Vorsitzender Landesverband Berlin  
Oskar Barthels, Ministerialrat, Vorsitzender Landesverband Baden-Württemberg  
Dr. Gerd Poetschke, Vorsitzender Landesverband Bayern  
Dr. Helmut Bley, Vorsitzender Landesverband Hamburg

**Generalsekretariat:**

- Joachim Krause, Generalsekretär  
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen.  
53 Bonn, Simrockstraße 23, Telefon (0221) 22 47 66

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn.  
Chefredakteur: Kurt Seinsch, 53 Bonn, Simrockstraße 23, Fernruf 22 35 40/22 47 66.  
Namentlich gezeichnete Beiträge geben die Meinung des Verfassers, nicht ohne weiteres die des Herausgebers oder der Redaktion, wieder.  
Verlag: Mönch-Verlag, 54 Koblenz, Postfach 1560. Verlagssitz: 5401 Waldesch über Koblenz, Hübingerweg 33, Fernruf (0 26 28) 766 und 767. Postscheckkonto: Ludwigshafen 3949. Bankkonto: Dresdner Bank Koblenz 13266 - Kreissparkasse Koblenz 6080.  
Alle Rechte, auch die der fotomechanischen Wiedergabe, sind vorbehalten.  
Anzeigenverwaltung: Mönch-Verlag, 54 Koblenz, Postfach 1560. Fernruf (0 26 28) 766 und 767.  
Herstellung: Druckhaus Buchbender, 53 Bonn, Justus-von-Liebig-Straße 6, Fernruf 66 10 71.  
Erscheinungsweise: Zweimonatlich. — Preis: Jahresabonnement (6 Hefte) 12,— DM; bei Zustellung durch den Verlag (Inland) 14,80 DM; Einzelheft 2,50 DM. Die Bezugszeit gilt ganzjährig mit weiterer Verlängerung, falls nicht einen Monat vor dem Ablauf des Kalenderjahres gekündigt wird. Bezug durch den Verlag und den Buchhandel. — Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen erhalten die Zeitschrift kostenlos.



# Von der Freiheit zur Nationalisierung der Meere?

Die dritte Seerechtskonferenz der VN in Caracas vom 20. Juni bis 29. August 1974

Das Jahr 1974 könnte einmal in die Geschichte der Vereinten Nationen als das Jahr der großen Weltkonferenzen eingehen. Im April fand die Weltrohstoffkonferenz in New York statt, die Sondertagung der Generalversammlung für Rohstoffe und Entwicklung, von Juni bis August schloß sich die dritte Seerechtskonferenz in Caracas an, ebenfalls im August ging die Weltbevölkerungskonferenz in Bukarest über die Bühne, und im November wird die Welternährungskonferenz in Rom stattfinden. An allen diesen Konferenzen waren und sind die Staaten der ganzen Welt die eigentlichen Teilnehmer. Darüber hinaus jedoch nahmen zahlreiche internationale staatliche und nichtstaatliche Organisationen mit thematischer Bezogenheit teil. Das gilt auch für die jeweils am Thema interessierte Fachwelt. So ergab sich für jede der genannten Konferenzen eine Teilnehmerzahl zwischen dreitausend und fünftausend Personen. — Welcher dieser Konferenzen die größte Bedeutung zukommt, mag dahinstehen. Aber in allen Fällen handelt es sich um Tagungsthemen von wahrhaft weltumfassender Bedeutung. Das gilt auch dann, wenn diese Konferenzen keine Ergebnisse im Sinne von sofort zu realisierenden Methoden oder Anweisungen vorlegten. Die Rohstoffkonferenz in New York verabschiedete eine Deklaration über eine neue Weltwirtschaftsordnung und zugleich hierzu einen unter Vorbehalten angenommenen Aktionsplan, die Bevölkerungskonferenz von Bukarest einen Plan für die Probleme, die mit der Bevölkerungsexplosion zusammenhängen, die dritte Seerechtskonferenz von Caracas, die als eine der wichtigsten Konferenzen unserer Zeit angesehen wird, ist nicht nur ohne ein solches formales Ergebnis geblieben, sondern auch nicht abgeschlossen worden: sie wird im Frühjahr 1975 in Genf verkürzt fortgesetzt. — Welche Bedeutung im besonderen dieser Konferenz zukommt, um welche Probleme es sich handelt, wie, warum und wann die nationalen Interessen der Staaten der Erde aufeinanderstoßen, wie andererseits bei den Staaten die Einsicht, wenigstens im Prinzip, vorhanden ist, daß gemeinsame Lösungen angestrebt werden müssen, die jedoch nur durch starke Kompromisse zustandekommen können, das suchen die nachfolgenden drei Beiträge darzustellen. Die Autoren sind auf der Seerechtskonferenz während der ganzen zehnwöchigen Dauer zugegen gewesen und als Verfasser von wissenschaftlichen Arbeiten über Seerechtsprobleme ausgewiesen. Die eigentliche Sacharbeit der Seerechtskonferenz ging in drei Hauptausschüssen mit jeweils verschiedener Thematik vor sich. Zu jedem der Ausschüßarbeiten folgt nachstehend ein Artikel. Graf Vitzthum berichtet über die Meeresbodenfrage, dem Thema des Hauptausschusses I, Frau Dr. Platzöder über die Küstenzone und die Hohe See, dem Thema des Hauptausschusses II, und Max Ivers Kehden über Meeresverschmutzung, Meeresforschung und Technologietransfer, den Themen des Hauptausschusses III. Gewisse Wiederholungen und Überschneidungen ließen sich nicht vermeiden, weil die Ausschüsse sich nicht selten auch mit den Themen der übrigen Ausschüsse befassen mußten, und eine innere Abstimmung der Beiträge untereinander wäre nicht ohne erhebliche Verzögerung ihres Erscheinens möglich gewesen. Deshalb erscheint jeder Beitrag in der vollen Eigenverantwortung des jeweiligen Autors. Eine gewisse thematische Aufteilung der Konferenzthemen wurde von den Autoren jedoch bereits in Caracas abgesprochen. Für die gesamte Entwicklung des Meeresvölkerrechts sei noch auf den Beitrag ›Abschied von der Freiheit der Meere?‹ von Max Ivers Kehden, dem Autor unseres dritten Artikels, in VN 5/1971 S. 123 ff. verwiesen.

## Der Meeresboden

DR. WOLFGANG GRAF VITZTHUM, LL. M.

Nach sechsjährigen Vorbereitungen im 1973 aufgelösten VN-Meeresbodenausschuß und nach einer kurzen, Organisations- und Verfahrensfragen gewidmeten Eröffnungsphase im Dezember 1973 in New York<sup>1</sup> nahmen 138 Staaten<sup>2</sup> und zahlreiche internationale Organisationen, darunter die Europäische Gemeinschaft, am 20. Juni 1974 in Caracas die materiellen Beratungen<sup>3</sup> der 3. VN-Seerechtskonferenz auf. Orientierungsrahmen war dabei ein im VN-Meeresbodenausschuß im Jahre 1972 ausgehandelter Katalog von 24, das gesamte internationale öffentliche Seerecht abdeckenden Themen<sup>4</sup>.

Die Behandlung, die Punkt 1 dieses Kataloges (International régime for the sea-bed and ocean floor beyond national jurisdiction) in der Beratungsrunde in Venezuela gefunden hat, steht im Mittelpunkt dieses Berichtes. Im vorliegenden Zusammenhang wird dabei dem Gang der Beratungen, dem langwierigen Prozeß der Geburt neuer Völkerrechtsnormen, mehr Aufmerksamkeit geschenkt als den substantiellen Zwischenergebnissen dieser Konferenzphase.

Die Caracas-Session wurde nach zehnwöchigen Beratungen am 29. August 1974 beendet, ohne daß sich eine klare Perspektive für die Regelung der Zuordnung und Nutzung des rohstoffreichen küstenfernen Meeresbodens oder gar für ein umfassendes Seerechtsabkommen eröffnet hätte<sup>5</sup>. Für die Zeit vom 17. März bis zum 3. oder — wahrscheinlicher — bis zum 10. Mai 1975 ist eine weitere Konferenzrunde in Genf geplant. Die von Pessimisten frühestens für 1976 erwartete Unterzeichnungszereemonie<sup>6</sup> soll dann wiederum in Caracas stattfinden, so daß das geplante Übereinkommen dann als ›Seerechtskonvention von Caracas‹ in die Geschichte einginge.

### Rahmen und Ebenen der Beratung

Unter dem Vorsitz des Konferenzpräsidenten H. S. Amerasinghe (Sri Lanka), der auch — im Turnus mit den 31 Vizepräsidenten der Konferenz — das öffentlich tagende Plenum leitete<sup>7</sup>, fand die hauptsächliche Arbeit der Konferenz in ihren drei Hauptausschüssen statt. Der erste Ausschuß war mit der Meeresbodenfrage befaßt. Am 10. Juli 1974 nahm er seine Arbeit mit einer einwöchigen special debate, in der 68 Staaten Erklärungen abgaben, auf. Ausschußvorsitzender war P. Engo (Kamerun)<sup>8</sup>, stellvertretende Vorsitzende waren die Vertreter Brasiliens, der DDR und Japans. Insgesamt trat der Ausschuß zu knapp eineinhalb Dutzend formellen Sitzungen zusammen.

Wie bereits in den Beratungen des VN-Meeresbodenausschusses wurde eine nicht-öffentlich tagende Arbeitsgruppe unter dem Ceylonesen C. W. Pinto gebildet<sup>9</sup>, der alle 138 Ausschußmitglieder angehörten (Informal Committee of the Whole). Sie trat etwa zwei Dutzend mal zusammen.

Im Laufe der 36 Arbeitstage umfassenden Ausschußberatungen bildeten sich darüber hinaus verschiedene lose Gruppierungen von kürzerer Lebensdauer. Ihre Kristallisationspunkte waren teils Engo (Contact Group), teils Pinto (eine Art offener Drafting Group). Am 19. August 1974, als nur noch acht Arbeitstage in Caracas verblieben waren, beschloß der Hauptausschuß auf Vorschlag Brasiliens die Bildung einer limited, but open-ended negotiating group<sup>10</sup>, die ebenfalls von Pinto geleitet werden sollte. Zwei diskussionsreiche Tage später war eine 54köpfige, aber auch allen übrigen Ausschußmitgliedern

offenstehende entsprechende Gruppe gebildet. Aber auch in diesem zu spät gebildeten und noch immer zu weit und zu formell gesteckten Rahmen kam es nicht mehr zu eigentlichen Verhandlungen. Immerhin dürfte sich durch die im wesentlichen negativen Erfahrungen mit *Pintos* Arbeits- und Verhandlungsgruppen die Überzeugung gebildet haben, daß es für das Einleiten von konzentrierten Verhandlungen eines wesentlich engeren und flexibleren Rahmens bedarf, eines Rahmens, der dann für die Beschlußfassung wieder auszuweiten wäre.

Dennoch — in Caracas gingen gerade die Meeresbodenberatungen über eine bloße Bestandsaufnahme der gegensätzlichen Positionen hinaus. Dies geschah weniger in diesem objektiven Rahmen als auf anderen Ebenen und in inoffiziellen Gremien. Hervorzuheben sind hier die Aktivitäten einiger Interessen-, Regional- und Subregionalgruppen, wie der Gruppe 77 und der Europäischen Gemeinschaft<sup>11</sup>, sowie die besonders intensive Konferenzarbeit des erfahrenen Vertreters der USA (L. Ratiner) einerseits und der Delegierten Brasiliens (*Thompson Flores*) und Perus (*de Soto*) andererseits. Die UdSSR und China traten demgegenüber weniger hervor.

Die Hauptinitiativen in der Meeresbodenfrage gingen von der mittlerweile über 100 Mitglieder starken Gruppe 77 aus. Äußerlich spiegelte sich die Abhängigkeit der offiziellen Beratungen von den Erörterungen der Gruppe der Entwicklungsländer etwa darin wider, daß die Ausschußberatungen wiederholt verschoben werden mußten, weil die im gleichen Sitzungssaal tagenden 77er ihre jeweilige Vorbesprechung noch nicht beendet hatten.

#### Gruppe 77 und Industrieländer

Zwar lag in verschiedenen Aspekten der Meeresbodenfrage keine Interessenidentität der Mitglieder der Gruppe 77 vor. Um nur einen der zahlreichen aktuellen oder potentiellen Interessengegensätze zu benennen: Den kontinentalen Metalllieferanten einerseits, wie Zaire, Brasilien, Chile, Zambia, Gabun, Indien, Peru, Kuba, China, Ghana und Marokko, kann an einer scharfen maritimen Konkurrenz für ihre Landprodukte kaum gelegen sein, während die restlichen, meist extrem rohstoffimportabhängigen Entwicklungsländer andererseits an einer durch baldigen Meeresbergbau möglicherweise erreichbaren Verbilligung der Rohstoffpreise interessiert sein müßten. Dennoch blieb die Gruppe 77 in der Meeresbodenfrage vorerst geschlossen, verbunden in der vor allem von Vertretern Lateinamerikas hervorgehobenen und »organisierten« Solidarität der Habenichtse gegen die Handvoll potentieller Meeresbergbaunationen.

Das Lager der Industrieländer, aus dem Schweden und Norwegen ohnehin praktisch ausgeschert waren — Schwierigkeiten der Harmonisierung traten auch mit Ländern wie Kanada, Australien, Neuseeland und Irland auf —, zeigte äußerlich eine weit weniger intensive Koordination. Die USA, Japan und der sich zunehmend wirkungsvoller abstimme Kreis der EG-Länder gingen aber wohl mehr nach dem Prinzip »getrennt marschieren, vereint schlagen« vor. Gelegentlich schien auch ein amerikanisch-sowjetischer Bilateralismus aufzublitzen.

Es läßt sich nicht eindeutig feststellen, welche der beiden großen Gruppierungen — die Entwicklungs- oder die Industrieländer — in der Caracas-Runde als Demandeur auftrat und unter Zeitdruck und Erfolgswang stand. Die Industriestaaten sind zwar allgemein an einem internationalen, stabilen und konfliktverhütenden Meeresbodenregime interessiert. Es hätte vor allem ihre Bedürfnisse nach hinreichender Risikostreuung ihrer Rohstoffversorgung zu befriedigen. In der geordneten Manganknollengewinnung liegt besonders für die Bundesrepublik Deutschland eine Möglichkeit, durch Diversifizierung der Rohstoffquellen langfristig ihre Versorgung auf eine breitere Grundlage zu stellen und politisch weniger an-

fällig zu gestalten. Dieser wichtige Aspekt der Seerechtsreform ist allerdings einer isolierten Behandlung kaum zugänglich, sondern ist eingebettet in das gesamte Bündel der Meeresfragen (Meeresengenproblematik, Fragen der Schifffahrtswirtschaft, Fischerei, mariner Umweltschutz, Meeresforschung usw.).

Die fortgeschrittenen Industrieländer sind in der Meeresbodenfrage in einer relativ starken Position. Ihr technischer Vorsprung gibt ihnen die Mittel in die Hand, mit dem Abbau der Erze im Meeresgrund schon Ende dieses Jahrzehntes zu beginnen, sei es unter einem internationalen Regime, sei es — schlimmstenfalls — vorerst ohne internationale Aufsicht<sup>12</sup>. Darüber hinaus handelt es sich bei der Meeresbodenfrage um einen Sachverhalt, bei dem die Dritte Welt die Industriestaaten zu einem Tun — zu einer Gewinnbeteiligung — auffordert, zu einem Tun zudem, bei dem die ärmeren Länder ihre Vorstellungen faktisch auf absehbare Zeit kaum gegen den Willen der industrialisierten Länder durchsetzen können.

#### Grundlagen und Vorgehen

Als Beratungsgrundlage lag dem Ausschuß der ausführliche Entwurf einer (United Nations) Convention on the Sea-Bed and the Ocean Floor Beyond the Limits of National Jurisdiction vor<sup>13</sup>. Er war in den vergangenen Jahren vom Unterausschuß I des VN-Meeresbodenausschusses und von dessen von *Pinto* geleiteter Arbeitsgruppe erstellt worden.

Der Konventionsentwurf bestand aus zwei Teilen:

- > Aus dem Allgemeinen Teil, der in 21 Texten (Artikeln) die prinzipiellen gebiets- und nutzungsrechtlichen Regeln der geplanten internationalen Meeresbodenordnung enthielt, sowie
- > aus dem Teil über International Machinery (Art. 22—53), der in noch recht unsystematischer Form die möglichen Funktionen und Organe (Assembly, Council, Secretariat, u. U. The Enterprise) der geplanten internationalen Meeresbodenbehörde aufführte.

Teil I stellte dabei im wesentlichen eine relativ inhaltsarme Paraphrase der VN-Meeresbodengrundsatzklärung von 1970 dar<sup>14</sup>. Wie diese geht er hinsichtlich der Zulässigkeit des Meeresbergbaus von der Konzeption eines Verbotes mit (internationalem) Erlaubnisvorbehalt aus. Hinsichtlich der Kernfragen des Meeresbodenregimes war durch alternative Formulierungen alles offen gelassen. Der organisationsrechtliche Teil betrat dagegen Neuland. Viele seiner Bestimmungen hatten bisher nur eine »Erste Lesung« erfahren.

In diesem Konventionsentwurf gab es zwar keinen einzigen Artikel, über den bereits Einigkeit erzielt worden war. Die Vielzahl von eckigen Klammern und Fußnoten, von Alternativen-, Abänderungs- und Streichungsvorschlägen macht sein Verständnis für diejenigen, die nicht persönlich an den jahrelangen Beratungen im VN-Meeresbodenausschuß teilgenommen hat, fast unmöglich<sup>15</sup>.

Andererseits hatte der Erste Hauptausschuß in Caracas mit diesen 53 Artikelentwürfen — im Unterschied zu den anderen Ausschüssen — immerhin eine Art *basic text*. Es bestand eine gewisse Chance, daß sich die Beratungen an Hand dieses Textes ähnlich konstruktiv würden entwickeln können wie 1958 auf der Ersten VN-Seerechtskonferenz an Hand des — allerdings wesentlich ausgefeilteren und die erforderlichen politischen Kompromisse zum Teil bereits enthaltenden — *basic text*, den die International Law Commission damals in jahrelanger Arbeit erstellt hatte<sup>16</sup>.

Angesichts dieser Ausgangslage gab es für die Caracas-Session in der Meeresbodenfrage drei hauptsächliche Möglichkeiten des Vorgehens:

- > Man konnte eine weitere sowie ggf. eine abschließende »Lesung« des Konventionsentwurfes mit dem Ziel durchführen, die konzeptionellen Widersprüche allmählich auszuräumen und so schließlich einen von Klammern, Fußnoten



u. ä. gereinigten und in sich schlüssigen Konventionstext zu erstellen; oder man konnte

- > die politischen und konzeptionellen Kernprobleme identifizieren und »vor die Klammer ziehen«, sie eingehend beraten und schließlich in der Erwartung entscheiden, alle übrigen Probleme würden danach fall into place; oder man konnte
- > angesichts der verschiedenen Ebenen der Ausschubarbeit beide Verfahrensweisen kombinieren, d. h. sowohl die politischen Kernfragen frontal angehen als auch den Konventionstext säubern.

Im Ergebnis befand sich der Ausschuß schließlich auf dem dritten Wege, legte ihn aber allenfalls zur Hälfte zurück.

Hinsichtlich der Art. 1—21 des Konventionstextes gelang es Pinto in einem zähflüssigen informellen »third reading«, den Text geringfügig zu präzisieren und zu kürzen. Verbesserungen enthalten insbesondere die Art. 2 (Common Heritage of Mankind — Alternative A geht davon aus, daß common heritage schon heute rechtliche Wirkungen besitzt, Alternative B setzt die Konkretisierung des Heritage-Prinzips in einer Konvention voraus), Art. 4 (No Claim or Exercise of Sovereignty, etc.), Art. 13 (Protection of the Marine Environment — auf Vorschlag der USA zählt er in der jetzigen Fassung die einzelnen umweltgefährdenden Ursachen auf) sowie Art. 21 (Settlement of Disputes).

Dieser Stand der Beratungen ist in A/CONF.62/C.1/L.3 vom 5. August 1974 sowie in Pintos Bericht an den Hauptausschuß vom darauffolgenden Tag (A/CONF.62/C.1/SR.11) festgehalten.

Hinsichtlich des Machinery-Teils des Konventionstextes (Art. 22—53) wurde nicht einmal dies ernsthaft angestrebt. Pintos Versuch zu später Stunde, durch eine Gegenüberstellung der potentiellen Funktionen von Council und Assembly zunächst eine Klärung des Funktionskataloges, sodann — vielleicht bereits — eine Zuordnung dieser Funktionen zu dem einen oder anderen Organ zu erreichen, blieb schon im Ansatz stecken<sup>17</sup>.

Damit war der Versuch, anhand des vorliegenden basic text zu Fortschritten zu gelangen, für die Caracas-Session im wesentlichen gescheitert.

#### Drei politische Kernfragen

Dennoch legte Caracas in der Meeresbodenfrage gegenüber dem Stand der Beratungen im VN-Meeresbodenausschuß »a sound foundation for further work«<sup>18</sup>. Dies lag daran, daß man den vorerst wichtigsten politischen Problemen nicht wie in den vergangenen Jahren auswich, sondern sie zielstrebig anging, ausführlich beriet und zu detaillierten Alternativvorschlägen gelangte. Das Ausarbeiten von Alternativtexten ist zwar noch längst nicht die Vereinbarung eines einheitlichen Konventionstextes. Aber die Vorlage dieser konkreten Texte, die Abkehr von lediglich prinzipiellen und theoretischen Ausführungen, veränderte Art, Tempo und Richtung der Beratungen qualitativ, und von dem damit jetzt erreichten Beratungsstand und -stil aus kann in Genf unmittelbar in Verhandlungen übergegangen werden.

Auf Vorschlag Engos hatte sich der Ausschuß am 10. Juli 1974 zunächst auf zwei politische Schwerpunkte geeinigt:

- > Auf die ökonomischen Konsequenzen des Meeresbergbaus, d. h. auf seine potentiellen Auswirkungen auf die terrestrischen unterindustrialisierten Rohstoffproduzenten einerseits und auf die Verbraucherländer andererseits; sowie
- > auf die materiell-rechtlichen Regelungen für den Meeresbergbau, zu denen u. a. gehören: die Einzelheiten des internationalen Rechts für die Aufsuchung und Ausbeutung von Manganknollenfeldern, die Regeln für den Vertragsabschluß zwischen dem Ausbeutenden und der internationalen Behörde und für seinen Inhalt (the fine print),

die Bestimmungen für die Einzelheiten der Gebietszuweisung unter konkurrierenden Antragstellern, die Regeln über Abbaupflichtungen und Gebührenhöhen, usw.<sup>19</sup>.

Schon am darauffolgenden Tag wies Pinto darauf hin, daß das eigentliche politische Problem in der Frage stecke,

- > wer soll überhaupt den Meeresboden ausbeuten: Sollen es einzelne Unternehmen und Staaten sein (Lizenzsystem), oder soll die zu gründende Behörde den Abbau in eigener Regie und ausschließlich<sup>20</sup> betreiben dürfen?

Verschiedene Redner vertraten daraufhin wie Pinto die Auffassung, daß hier zwar das Kernproblem liege, daß aber zwischen den einzelnen vorgeschlagenen Systemen bei aller theoretischen Unterschiedlichkeit in ihrer praktischen Ausgestaltung zahlreiche Gemeinsamkeiten auftreten würden<sup>21</sup>. Dieser Ansatz könnte langfristig zur Entideologisierung der Systemfrage beitragen.

#### Economic Implications of Sea-Bed Exploitation

Diese erste politische Kernfrage — der Konventionstext hatte sie in Art. 10 und 34 (Ziffer 32) nur unvollständig berührt — trat am 15. Juli 1974 dramatisch in den Vordergrund der Beratungen, als G. D. Arsenis, der Repräsentant des UNCTAD-Generalsekretärs, dem Ausschuß die Ergebnisse verschiedener einschlägiger Studien seiner Organisation vorlegte<sup>22</sup>.

Hinsichtlich der Kobaltproduktion sagte er voraus, daß ab 1980 der Manganknollenbergbau für die wichtigsten kobalt-exportierenden Entwicklungsländer, insbesondere für Zaire, Zambia, Kuba und Marokko, wahrscheinlich zu Einnahmeverlusten führen werde. Für die Manganproduktion sei zu erwarten, daß die Meeresbergbaukonkurrenz die Produktion in den wichtigsten kontinentalen unterindustrialisierten Exportländern — Brasilien, Gabun, Indien, China, Ghana, Zaire und Mexiko — ab 1980 jährlich nur noch um 1,5 vH werde anwachsen lassen. Auch hinsichtlich der Kupferproduktion sah er im kommenden Jahrzehnt jährliche Verluste von rund 200 Millionen Dollar für die terrestrischen Produzenten aus der Dritten Welt (Chile, Zambia, Zaire, Peru, Philippinen, China, Mexiko) voraus.

Zusammenfassend sagte Arsenis für das Jahr 1980 als Konsequenz eines für diesen Zeitpunkt zu erwartenden (noch nicht umfangreichen) Meeresbergbaus Einkommensverluste für die unterindustrialisierten landbased producers von Kobalt, Mangan und Kupfer in einer Gesamthöhe von 360 Millionen US-Dollar voraus. Durch die voraussichtlichen Einnahmen der internationalen Meeresbodenbehörde würden diese Verluste nicht ausgeglichen werden können.

Obwohl diese UNCTAD-Studien nur äußerst hypothetische Aussagen enthielten und hinsichtlich ihrer methodologischen, technischen und ökonomischen Grundlagen von den Vertretern einiger Industriestaaten heftig angegriffen wurden, lag damit das jahrelang<sup>23</sup> von den reichen Ländern zu kursorisch behandelte oder gar geleugnete Problem der economic implications unübersehbar auf dem Verhandlungstisch. Dieses Problem enthielt insofern zusätzlichen Sprengstoff, als Industrie- wie Entwicklungsländer wenige Monate zuvor auf der konfrontationsreichen Rohstoffsondersitzung der VN-Generalversammlung für diese Fragen besonders sensibilisiert worden waren<sup>24</sup>.

Die USA wiesen warnend auf den Verteuerungseffekt aller von UNCTAD vorgeschlagenen Abhilfen hin und schlugen vor, die terrestrische und maritime Metallproduktion jedenfalls gemeinsam zu behandeln und keinesfalls nur dem Meeresbergbau spezielle Restriktionen aufzuerlegen<sup>25</sup>. Vorerst jedoch scheiterte der wiederholt unternommene Versuch der USA, die Verbraucherländer, reiche und arme, gegen die Rohstoffproduzentenländer zusammenzuschließen.

Engo legte eine Zusammenfassung der einschlägigen Dokumente vor (A/CONF.62/C.1/L.2) und ließ C. A. Stavropoulos

und R. Branco vom VN-Sekretariat den umfangreichen Report des VN-Generalsekretärs über economic implications (A/CONF.62/25) ausführlich erläutern<sup>26</sup>.

Daran schlossen sich eine mehrtägige formelle Debatte, ein an zwei Abenden über dieses Thema abgehaltenes Seminar<sup>27</sup> sowie eine weitere Debatte und eine umstrittene Schlußzusammenfassung durch Engo an<sup>28</sup>.

Die Ergebnisse dieser zeitraubenden, teils emotionsgeladenen, teils wissenschaftlich anspruchsvollen Debatte über economic implications blieben widersprüchlich. Zwar kann jetzt niemand mehr die Berechtigung der Sorge einiger kontinentaler Metall-exporteure vor der zu erwartenden Konkurrenz durch den Meeresbergbau bestreiten. Die Exportländer fürchten u. a. einen Preisverfall sowie den Verlust einer Monopolstellung gegenüber den rohstoffhungrigen Industrieländern. Andererseits konnten die besonders von UNCTAD zur Diskussion gestellten weltweiten Absprachen über Rohstoffe und Preise (comprehensive commodity strategy) als Heilmittel nicht überzeugen. Nach Auffassung der Industriestaaten sollten die Preise frei aus den Kosten hervorgehen, und die internationale Behörde sollte weder ein Preisverordnungsrecht noch full »taxing« powers besitzen.

Langfristig gesehen liegt die Lösung wohl eher in der Nähe eines compensatory approach, also in selektiver Hilfe für die Handvoll der besonders betroffenen Monokulturenländer, als in leicht über das Ziel hinausschießenden commodity arrangements oder gar in einer preventive approach genannten generellen Verteuerung, Erschwerung, ja Knebelung des Meeresbergbaus. In dem geplanten Meeresbodenabkommen müßte diese Frage darüber hinaus vor allem mit großer Flexibilität behandelt werden, um die Manganknollengewinnung nicht von vornherein in eine sachwidrige Zwangsjacke zu stecken.

#### Die Verknüpfung des Wer und des Wie des Meeresbergbaus

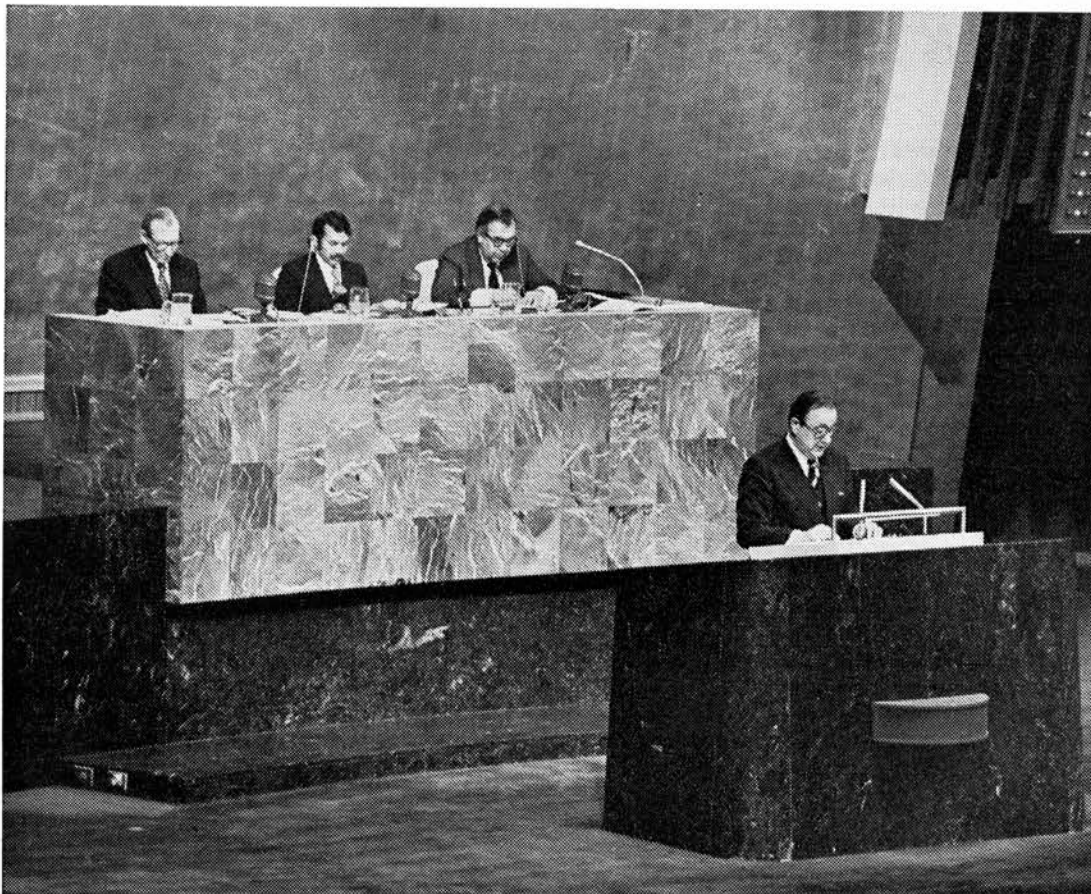
Dieses Problem stand im Mittelpunkt der Meeresbodenerörterungen von Caracas. Ausgangspunkt war hier Art. 9 des Konventionsentwurfes, der neben vier Alternativen die An-

merkung enthielt, es sei zu überlegen, ob die general rules regarding activities in the area nicht bereits an dieser Stelle aufgeführt werden sollten, ob also das Wer und das Wie der Meeresbodenausbeutung als Einheit behandelt werden sollen.

Die USA vertraten von Anfang an die Auffassung, daß eine eingehende Behandlung der conditions of exploitation die Einigung über die Frage nach den Bergbauberechtigten wesentlich erleichtern, ja überhaupt erst ermöglichen würde. In der Tat geben erst die konkreten Regeln für die Exploration und Exploitation der zweiten Frage, der nach dem Abbauberechtigten, den konkreten Gehalt. So könnte man sich theoretisch ein Enterprise-System vorstellen, d. h. ein System, das der internationalen Behörde das Bergbaumonopol und das oberste Kontrollrecht gäbe, das die Einzelfragen des Zugangs und der Arbeitsbedingungen von subcontractors, also von privaten oder staatlichen Unternehmen, in einer Weise regelte, die sich im Ergebnis dem von den Industriestaaten gewünschten Lizenzsystemen annäherte.

Je nachhaltiger die Entwicklungsländer auf die Vorabregelung der Fragen des Art. 9 drängten, je ungeduldiger sie entsprechende Vorschläge machten, je stärker sie die Notwendigkeit der Erörterung der Frage der conditions herunterspielten und je nachhaltiger sie schließlich sogar mit der Möglichkeit einer Kampfabstimmung drohten<sup>29</sup>, desto hartnäckiger weigerten sich die USA, unterstützt von Frankreich, Japan, der Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien, die Katze im Sack zu kaufen. Die Industriestaaten bestanden vielmehr auf gemeinsamer Behandlung beider Fragen.

Zu diesem Zwecke legten die USA am 13. August 1974 einen Draft Appendix... Concerning Mineral Resource Development in the International Sea-Bed Area vor (A/CONF.62/C.1/L.6). Dieses Beispiel wurde bald darauf mit teils radikal verschiedenen (Gruppe 77:L.7 vom 16. August 1974), teils ähnlichen Texten (Europäische Gemeinschaft ohne Irland: L.8 vom gleichen Tage; Japan: L.9 vom 19. August 1974) aufgegriffen. Auch die terms of reference der Negotiating Group enthielten



Die Bundesrepublik Deutschland will sich besonders für die Stärkung der internationalen Ordnung, für wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie für die Durchsetzung der individuellen Menschenrechte und das Selbstbestimmungsrecht einsetzen. Diese Ziele nannte Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher (Bild) in der Generaldebatte der diesjährigen UN-Generalversammlung am 23. September. — Das Bild zeigt den deutschen Außenminister während seiner Rede in der Generalversammlung. Hinter ihm auf dem Podium von links Generalsekretär Kurt Waldheim, der Präsident der Generalversammlung Abdel Aziz Bouteflika (Algerien) und der Unter-Generalsekretär für Angelegenheiten der Generalversammlung Bradford Morse. (Text der Rede Genschers siehe S. 151 ff.)



dann neben dem Art. 9 ausdrücklich die conditions of exploration and exploitation<sup>30</sup>.

Damit hatte sich schließlich der Gedanke durchgesetzt, daß über dem Wer das Wie der Ausbeutung nicht vernachlässigt werden durfte, daß vielmehr beide Fragen eine gemeinsam zu verhandelnde Einheit darstellten. Hinter dieser verhandlungspolitischen Grunderkenntnis dürfte man auch nach Caracas nicht mehr zurückfallen können.

#### *Who shall exploit the sea-bed*

Bei der in Art. 9 enthaltenen Kernfrage nach dem Träger der Abbauberechtigung — private/staatliche Lizenznehmer einerseits<sup>31</sup> oder die Behörde mit einem Bewirtschaftungsmonopol andererseits (wobei man zwischen beiden Positionen eine Reihe von interessanten Kompromißlösungen entwerfen kann, die Elemente von beiden enthalten) — preschte am 25. Juli 1974 zunächst Jamaica vor<sup>32</sup>. Kingston, so ist in diesem Zusammenhang anzumerken, bewirbt sich um den Sitz der künftigen Meeresbodenbehörde und besitzt für seine Kandidatur bereits die Unterstützung der Gruppe 77.

Der Inselstaat schlug zwei Artikel vor, dessen erster in Abs. 1 vorsah, daß alle Explorations- und Exploitationsmaßnahmen nur in Übereinstimmung mit Regeln durchgeführt werden dürften, die die Behörde erlassen würde. Art. 1 Abs. 2 zählte dann fünf Sachverhaltskategorien auf, über die die Behörde Bestimmungen zu erlassen hätte und deutete Kriterien für den Inhalt dieser Regeln an. Auf diese Weise sollte das weite Ermessen der Behörde indirekt eingeschränkt und damit dem Wunsch der Industrieländer nach Investitionssicherheit ein wenig entgegengekommen werden.

Art. 2 des Jamaica-Vorschlages sah für das Herzstück von Art. 9 ein gemischtes System vor. Nach ihm dürfte Meeresbergbau betrieben werden entweder:

- > »directly by the Authority, or on its behalf, by States, groups of States or natural and juridical persons«; oder
- > »under such legal arrangements as the Authority may in any particular case approve«.

In der special debate der ersten Woche der Ausschlußberatungen hatten bereits mehrere Industrieländer<sup>33</sup> zu verstehen gegeben, daß sie nicht mehr auf einem reinen Lizenzsystem bestünden, sondern auch ein flexibleres System, wenn auch keineswegs ein faktisches Ausbeutungsmonopol der Behörde, akzeptieren könnten.

Der jamaicanische Vorschlag, den die Industriestaaten USA, Japan und Großbritannien vielleicht zu schnell zu (relativ) positiv kommentiert hatten, wurde zugunsten des Vorschlages der Gruppe 77 vom 26. Juli 1974 (C.1/CPR.4) zurückgezogen. Dieser Vorschlag versucht in Abs. 1, ein Ausbeutungsmonopol der Behörde zu errichten (All activities... shall be conducted directly by the Authority). In Abs. 2 wird die Möglichkeit eröffnet, über service contracts u. ä. mit der Behörde die Industrieländer und ihre privaten oder staatlichen Unternehmen an der marinen Rohstoffgewinnung zu beteiligen (The Authority may... confer certain tasks to juridical or natural persons, through service contracts...). In allen Fragen wird der Behörde ein umfassendes Ermessen eingeräumt.

Nach eingehenden Beratungen in Pintos Arbeitsgruppen erhielt Art. 9 (Who may exploit the Area) schließlich folgende vier Alternativen (A/CONF.62/C.1/L.3, S. 6 f vom 5. August 1974):

»(A) All exploration and exploitation activities in the Area shall be conducted by a Contracting Party or group of Contracting Parties or natural or juridical persons under its or their authority or sponsorship, subject to regulation by the Authority and in accordance with the rules regarding exploration and exploitation set out in these articles.

OR(B) All activities of exploration of the Area and of the exploitation of its resources and all other related activities

including those of scientific research shall be conducted directly by the Authority.

The Authority may, if it considers it appropriate, and within the limits it may determine, confer certain tasks to juridical or natural persons, through service contracts, or association or through any other such means it may determine which ensure its direct and effective control at all times over such activities.

OR(C) 1. All activities of exploration in the Area shall be conducted in accordance with legal arrangements with the Authority pursuant to this convention, regulations included in this convention and those promulgated by the Authority pursuant to this convention.

2. The Authority shall enter into legal arrangements for exploration and exploitation with Contracting Parties, groups of Contracting Parties and natural or juridical persons sponsored by such Parties, without discrimination. Such Parties or persons shall comply with this convention, regulations included in this convention and those promulgated by the Authority pursuant to this convention.

OR(D) All exploration and exploitation activities in the Area shall be conducted by a Contracting Party or group of Contracting Parties or natural or juridical persons under its or their authority or sponsorship, subject to regulation by the Authority and in accordance with the rules regarding exploration and exploitation set out in these articles. The Authority may decide, within the limits of its financial and technological resources, to conduct such activities.«

Dabei stellten Alternative A (Frankreich) das reine und Alternative C, ein neuerer US-Vorschlag, eine Variante des Lizenzsystems dar. Alternative B enthält den Vorschlag der Gruppe 77 (Enterprise-Regime), und Alternative D, formell u. a. von Australien, den Niederlanden und einigen Ostblockstaaten vertreten, formuliert einen Kompromiß, der zunächst den Abbau im Lizenzsystem ermöglichen, eine spätere — konkurrierende — Abbautätigkeit der Behörde jedoch nicht ausschließen soll.

#### *Perspektiven der Beratungen von Caracas*

Die am 21. August 1974 aufgenommenen Beratungen in der Pinto-Verhandlungsgruppe konzentrierten sich auf amerikanische Initiative hin vor allem auf die von den Entwicklungsländern vorgeschlagenen Alternative B des Art. 9, insbesondere auf eine Eingrenzung des dort von ihnen ausdrücklich angestrebten überweiten Ermessens der Behörde. Aus der Sicht der meisten Industrieländer wäre dagegen eine Instanz am günstigsten, die die Bergbauberechtigungen im wesentlichen ermessungsfrei an den Antragsteller aushändigte (automatic licensing agency), die in Wirklichkeit also eine Art Registrierstelle nationaler claims wäre.

Um »uncertainty and a lack of confidence« auf seiten der potentiellen Meeresbergbaumächte auszuräumen, wurde deshalb in der Verhandlungsgruppe eine Formulierung diskutiert, die jedenfalls die »possibility for inaction on the part of the Authority« ausschließen soll<sup>34</sup>. Die nun allseits akzeptierte Einbeziehung von basic principles oder gar von detaillierten conditions of exploration and exploitation in die Konvention — oder in ihren Anhang — wird das Ermessen der Behörde faktisch weiter einschränken. Außerdem erwog in diesem Zusammenhang die 54er Gruppe, in der Konvention ausdrücklich »the nondiscretionary nature of the system of selection« von Bergbauberechtigten festzuschreiben<sup>35</sup>.

In die Phase der Verhandlung oder gar Entscheidung dieser Frage trat man in Caracas noch nicht ein. Im Zusammenhang mit Art. 9 bleiben darüber hinaus noch verschiedene andere Fragen zu klären. Gleiches gilt vor allem von dem institutionellen Teil des Konventionsentwurfes, der noch viele Schwierigkeiten aufwerfen wird, sowie von der Verknüpfung der materiell- und organisationsrechtlichen Teile der Meeresbodenfrage.

Im übrigen hätten sich die dem ersten Hauptausschuß vorliegenden Fragen ohnehin nicht isoliert im bloßen Meeresbodenkontext lösen lassen<sup>36</sup>. Nur im Wege eines package deal mit den übrigen Themen der Seerechtsreform wird auch die Meeresbodenfrage eine Antwort finden. Mangels einer Vielzahl anderer Verhandlungspfähder könnten sich einige Industrienationen dabei gezwungen sehen, in dieses Paket von ihrer Seite ein Abgehen vom reinen free enterprise-Lizenzsystem und ein Einschwenken auf ein — durch detaillierte conditions of exploration and exploitation und die Wahrung des unmittelbaren Zugangs zu den Rohstoffen erträglich ausgestaltetes — flexibles System einzubringen.

Es ist heute noch nicht abzusehen, ob es 1975 in Genf zu einer solchen Paketlösung kommen und damit die seit 1967 debattierte Meeresbodenfrage schließlich beantwortet werden wird.

#### Anmerkungen

- 1 Vgl. Platzöder/Graf Vitzthum, Zur Neuordnung des Meeresvölkerrechts auf der Dritten Seerechtskonferenz der VN, Ebenhausen 1974, S. 25 ff.
- 2 Von den 149 zur Konferenz eingeladenen Staaten fehlten Gabun, Jordanien, Malawi, Maledivien, Niger, Ruanda, Süd-Jemen, Taiwan, Vietnam (Hanoi), Zentralafrikanische Republik und Liechtenstein. 1958 hatten demgegenüber nur 86 Staaten teilgenommen.
- 3 Die ersten Konferenztage waren noch den in New York nicht vollständig gelösten Verfahrens- und Abstimmungsfragen gewidmet. Die Geschäftsordnung A/CONF.62/30 wurde am 27. 6. 1974 angenommen.
- 4 UN-Doc.A/8721 (1972), S. 5—8.
- 5 Dies zeigt die bisherige relative Schwäche der VN als internationales Rechtssetzungsorgan. Ein Scheitern der Konferenz würde mit dem zu erwartenden weiteren Zerfall des Seerechts überdies das Völkerrecht allgemein, die VN und die internationale Gerichtsbarkeit treffen.
- 6 Kommt es auf der Genfer Sitzung zu keinem Abschluß der Verhandlungen, was nicht verwunderlich wäre, so müßte das Zusammenstreiten in Caracas (The Final Signing Session) zeitlich und thematisch entsprechend ausgeweitet werden. Venezuela hat sich bereit erklärt, die Konferenz im Sommer 1975 bis zu drei Wochen zu beherbergen. Auf die zeitweilige Empfehlung des Konferenz-Lenkungsausschusses, diese final formal session konkret im Juli/August 1975 abzuhalten, ging das Plenum der Konferenz mit dem Argument nicht ein, es sei noch zu früh, ein Datum für die Abschlusssession festzulegen. Press Rel.SEA/C/127 vom 27. 8. 1974.
- 7 Die ersten vier Plenumswochen waren neben den Abstimmungsregeln der Abgabe allgemeiner Erklärungen gewidmet. Danach trat das Plenum nur noch wenige Male zusammen. Seine Sitzungen in der letzten Caracas-Woche dienten der Erörterung und Annahme des Konferenzreports.
- 8 Engo hatte bereits in den vergangenen Jahren das mit der gleichen Frage befaßte Subcommittee I des VN-Meeresbodenausschusses geleitet. Auch dessen sonstiger Stab (H. C. Mott, Australien, als Rapporteur und J. P. Lévy, VN-Sekretariat, als Sekretär) wurde in Caracas übernommen.
- 9 Im Unterschied zum Hauptausschuß, dessen Beratungen von Summary Records (SR.) in großen Zügen festgehalten sind, wurden die Sitzungen der Informal Working Group, um dort das Verhandeln zu erleichtern, nicht protokolliert. Zu diesen Sitzungen waren, anders als zu denen des Hauptausschusses und des Plenums, auch nur Vertreter von Staaten und Internationalen Organisationen zugelassen, nicht z. B. die Abgesandten von Non-Governmental Organizations. An Hand der Zwischenberichte im Hauptausschuß, der Presseverlautbarungen (Press Rel.) und der Conference Room Papers (CRP.) kann man sich ein gewisses Bild von Verlauf und Zwischenergebnissen dieser Arbeitsgruppen-Beratungen machen.
- 10 A/CONF.62/C.1/SR.14, S. 14 f. Die Bezeichnung dieser Gruppe wechselte. Press Rel.SEA/C/130 vom 27. 8. 1974 spricht schlicht von der newly created Working Group. Pinto bezeichnete seine Gruppe als Working Group which has undertaken negotiations.
- 11 Es wurde in Caracas zunehmend klar, daß die europäischen Staaten gerade auf dem Gebiet des Seerechts gemeinsame Interessen und gegenüber den Entwicklungsländern und anderen Staatengruppen gemeinsame Rechte und Pflichten haben. Die Konferenz trug somit insgesamt auch zur Stärkung des europäischen Bewußtseins bei. Bonn dürfte diesem regionalen europäischen Aspekt künftig nicht nur aus europapolitischen Gründen besondere Aufmerksamkeit schenken. Denn die Bundesrepublik Deutschland kann einigen ihrer seerechtspolitischen Interessen und Vorstellungen durch konzertiertes Vorgehen im EG-Rahmen eher Nachdruck verleihen als im Alleingang oder durch Zusammengehen mit der politisch heterogenen und bisher wenig durchschlagkräftigen Gruppe der geographisch benachteiligten Staaten.
- 12 Zu den zahlreichen Problemen eines interimistischen Bergbauregimes (durch Absprache unter den industrialisierten Fördererländern) vgl. intercoean '73, International Workshop, Deep Sea Minerals Recovery-Interim Regime and International Regulation, Düsseldorf 1974. Aus der Sicht zahlreicher Staaten dürfte eine kartellähnliche Absprache, die sich mit dem Geist der VN-Meeresbodengrundsatz-erklärung vom 17. 12. 1970 (UN-Doc.A/Res/2749 (XXV)) kaum vereinbaren ließe, als VN-unfreundlich auf absehbare Zeit nicht in Frage kommen. — Durch die sich abzeichnende extreme Ausweitung der Meeres- und Meeresbodenzonen unter nationaler Jurisdiktion er-

hält die Frage eines Interim-Regimes einen zusätzlichen Akzent. U. U. werden nämlich künftig einige manganknollenhöfliche Gebiete von Küsten-, Insel- und Archipelstaaten kontrolliert werden, so daß sich der Meeresbergbau, falls es zu keinem befriedigenden internationalen Regime kommt, zunächst einmal auf diese nationalen Zonen konzentrieren könnte. Die potentielle Konkurrenzsituation unter den »Anbietern« von marinen Lagerstätten würde die Position der abbaufähigen Unternehmen stärken. Dies wiederum könnte die Position der Industrieländer in den gegenwärtigen Verhandlungen verbessern.

- 13 UN-Doc.A/9021(1973)II, S. 39ff.
- 14 In dieser Resolution wird erklärt, der küstenferne Meeresboden sei »als gemeinsames Erbe der Menschheit« zu betrachten und könne weder von Staaten noch von privaten Personen angeeignet werden (Heritage-Grundsatz). Ferner wird in der Resolution festgehalten, es sei eine internationale Behörde zu schaffen, die eine längerfristige Nutzungsregelung für den Meeresbergbau aufstellen und Aufsuchungs- und Ausbeutungsrechte an die interessierten Staaten erteilen soll.
- 15 Engo sagte insofern zutreffend am 10. 7. 1974: »The Preparatory Committee attained no more than an assembly of the wide divergencies of opinion in a single set of documents«, A/CONF.62/C.1/L.1, S. 3.
- 16 Hoog, Die Genfer Seerechtskonferenzen von 1958 und 1960, Sammlung Dokumente, Bd. XXXVI, Frankfurt/M. 1961, stellt die späteren Konventionsartikel dem ursprünglichen ILC-Text gegenüber.
- 17 First Committee, Informal, CP/cab.9 vom 15. 8. 1974: Powers and Functions of the Assembly and the Council — Notes for possible editorial changes.
- 18 Pinto laut Press Rel.SEA/C/130 vom 27. 8. 1974 beim Abschluß der Ausschubarbeit. Engo sagte ebda. gar: »realistic negotiations have commenced . . . that is definitely progress.«
- 19 A/CONF.62/C.1/L.1, S. 5. Der erste Schwerpunkt wurde unter dem Stichwort economic implications (or aspects) of sea-bed exploitation beraten, der zweite zunächst unter der Kurzformel rules and regulations, später unter der Bezeichnung conditions of exploration and exploitation. Zu Konkurrenz zwischen Antragstellern könnte es insofern kommen, als man zur Zeit die Zahl der erstklassigen Lagerstätten auf nicht mehr als 100 bis 200 — von je 40 000 qkm Ausdehnung, d. h. etwa die Größe der Schweiz — schätzt. Diese Gebiete liegen überwiegend im mittleren Pazifik. Vgl. A/AC.138/37 vom 4. 6. 1973. Der VN-Generalsekretär schätzt, daß im Jahre 1985 sechs Konsortien Meeresbergbau betreiben und jährlich insgesamt 15 Mill. t Manganknollen fördern werden (A/CONF.62/25, S. 8, 26ff.). Die fischereiwirtschaftlichen (TD/B/447 vom 4. 6. 1973) und ökologischen Konsequenzen des Meeresbergbaus sind noch weitgehend ungelöst.
- 20 Enterprise Regime.
- 21 Vgl. etwa A/CONF.62/C.1/SR.2, S. 7. Die Kurzformel für diesen Schwerpunkt wurde der Überschrift des Art. 9 des Konventionsentwurfes entnommen: Who may exploit the Area. Auch der Peruaner de Soto arbeitete bereits am zweiten Tag der Ausschubarbeit diesen Problemschwerpunkt scharf heraus. Schwerpunkt 2 und 3, die sachlich und politisch eng miteinander verknüpft sind, wurden später unter der gemeinsamen Überschrift Who shall exploit the sea-bed and how behandelt.
- 22 Die Erklärung ist widergegeben in A/CONF.62/32, der UNCTAD-Report in A/CONF.62/26 vom 6. 6. 1974. Die UNCTAD-Dokumente haben folgende Bezeichnungen: TD/B/483 und Add. 1, jeweils vom 23. 4. 1974 (Mangan); TD/113/Supp. 4 vom 7. 3. 1972 sowie TD/B/449 vom Juni 1973 (jeweils international commodity policy); TD/B/449/Add. 1 vom 26. 6. 1973 und TD/B (XIII)/Misc. 3 vom 31. 7. 1973 (Kobalt); TD/B/484 vom 28. 5. 1974 (Kupfer). Der VN-Generalsekretär hatte in zwei früheren Studien (A/AC.138/36 vom 28. 5. 1971 und A/CONF.62/25) ebenfalls die ökonomischen Aspekte des Meeresbergbaues untersucht. Nickel, ein besonders wertvoller Bestandteil der Manganknollen, wird hauptsächlich von Industriestaaten (Kanada, UdSSR, Frankreich, Australien) ausgeführt. Auch über die Hälfte der Weltkupferproduktion stammt aus Industrieländern (USA, Kanada, UdSSR, Australien, Südafrika, Japan, Polen). Nahezu zwei Drittel der Weltkobaltproduktion stammen aus dem Entwicklungsland Zaire (der Rest u. a. aus Kanada, UdSSR, Finnland), während über ein Viertel des Weltverbrauchs an Kobalt auf die USA entfallen. Über die Hälfte der Welt-Manganproduktion wird von den Industrieländern UdSSR, Südafrika und Australien exportiert.
- 23 Vgl. Graf Vitzthum, Der Rechtsstatus des Meeresbodens, Berlin 1972, S. 115 f., 331.
- 24 Vgl. Declaration on the Establishment of a New International Economic Order (UN-Doc.A/Res/3201(S-VI)). Bei dem gleichzeitig beschlossenen Aktionsprogramm zur Durchführung der Grundsatz-erklärung über die Errichtung einer neuen Weltwirtschaftsordnung interessieren in diesem Zusammenhang besonders Kap. I (Rohstoffe und Grunderzeugnisse in Handel und Entwicklung), IV (Technologie-Transfer), VI (Charta wirtschaftlicher Rechte und Pflichten der Staaten) sowie VIII (Souveränität über natürliche Hilfsquellen).
- 25 A/CONF.62/C.1/SR.8, S. 21 f. vom 17. 7. 1974.
- 26 A/CONF.62/C.1/SR.9, S. 6 ff. vom 30. 7. 1974. Während der VN-Generalsekretär gewisse negative Auswirkungen des Meeresbergbaus auf die Mangan- und Kobaltproduktion in Entwicklungsländern voraussieht, soll das bei Nickel (no serious effect) und Kupfer (a minimum impact) nicht bzw. kaum der Fall sein, A/CONF.62/25, S. 8 f., 33 ff.
- 27 Zusammenfassung: A/CONF.62/C.1/SR.13, S. 16 ff. vom 8. 8. 1974. Die USA brachten ein Working Paper on the Economic Effects of Deep Sea-Bed Exploitation ein, A/CONF.62/C.1/L.5 vom 8. 8. 1974.
- 28 A/CONF.62/C.1/SR.14 vom 19. 8. 1974. Aus der Sicht Argentiniens, eines Rohstoffverbraucherlandes, gehört die Frage der economic implications in den package deal, mittels dessen am Schluß der



- Konferenz alle seerechtspolitischen Kernprobleme gemeinsam entschieden werden sollen, A/CONF.62/C.1/SR.13, S. 10 f.
- 29 A/CONF.62/C.1/SR.14, S. 21 f. vom 19. 8. 1974.
- 30 A/CONF.62/C.1/SR.14, S. 14 f. vom 19. 8. 1974.
- 31 Voraussetzung bliebe dabei, daß die Lizenznehmer sich an genau festgelegte Regeln zur Vermeidung von Umweltverschmutzung und von Störungen anderer Aktivitäten auf See halten und natürlich an die Bedingung, daß eine festgelegte Gebühr oder ein Gewinnprozentsatz gezahlt werden.
- 32 First Committee, Informal, C.1/CRP.3.
- 33 Australien, Kanada, Österreich, Schweiz, Schweden, Dänemark, Island, Portugal, aus dem Kreis der Ostblockstaaten Kuba, Rumänien und die Mongolei. Die hartnäckigsten Vertreter des Lizenzsystems waren Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland. Anhänger waren aber wohl auch bis zuletzt Japan und Großbritannien. Die USA machten am 22. 7. 1974 in der informellen Beratung unter Pintos Leitung einen u. U. auf ein einheitliches, aber flexibles System hinauslaufenden Vorschlag, zogen ihn aber später zugun-

sten des jetzt als Alternative C in L.3 enthaltenen Vorschlages vorerst zurück.

34 Pinto, Press Rel.SEA/C/130 vom 27. 8. 1974.

35 Ibid.

36 Möglicherweise gibt der nach der sich abzeichnenden Substraktion einer mindestens 200 sm breiten Wirtschaftszone verbleibende territoriale und wirtschaftliche ›Rest‹ — die technisch schwer erreichbare Tiefsee-Ebene mit ihren Manganknollenvorkommen sowie die vorerst wirtschaftlich nicht interessanten Mittelozeanischen Rücken — eine zu schmale Basis ab für die Errichtung einer großen und erfolgreich operierenden internationalen Behörde. Auf absehbare Zeit dürfte es eher um ein sharing of deficits denn um konkrete Vorteile für die Entwicklungsländer gehen. Es waren in Caracas deshalb auch — gegen den heftigen Widerspruch der Supermächte — erste Stimmen zu hören, die nicht nur einer territorialen (vertikalen), sondern auch einer funktionalen (Fischfang- und Schifffahrtskontrolle) Ausweitung des geplanten Meeresbodenregimes das Wort redeten.

## Die Küstenzone und die Hohe See

DR. RENATE PLATZODER

Für den aufmerksamen Beobachter der seit Jahren in Gang befindlichen internationalen Seerechtsdebatte hat die Konferenz von Caracas 1974 keinen unerwarteten Verlauf genommen. Mit substantiellen Ergebnissen ist auch nicht im Konferenzausschuß II (general aspects of sea law) zu rechnen gewesen. Denn in mancherlei Hinsicht ähneln Seerechtskonferenz und der sie vorbereitende Meeresbodenausschuß eher einer einklassigen Lehrveranstaltung als einem der Aufgabe angemessenem Expertengremium. Schon im siebten Jahr sitzen Groß und Klein, Arm und Reich, Entwickelte und Zurückgebliebene, Interessierte und Gleichgültigere in alphabetischer Reihenfolge beisammen. Anfänglich waren es 42, dann 87, später 90 Teilnehmer<sup>1</sup>. Nach Caracas waren von 149 eingeladenen Staaten 138 gekommen. In Genf 1975 werden es mehr sein. Auch die an der Schwelle staatlicher Souveränität stehenden Mitglieder der Völkerfamilie Papua New Guinea, Cook Islands, Surinam und Netherlands Antilles werden dabei sein dürfen. Das Klassenziel ist ehrgeizig, kontrovers und immer gleich: Die Neuordnung des gesamten Meeresvölkerrechts. Es kann also kaum verwundern, daß auch bei zunehmender Aktivität vor und hinter den Kulissen der Konferenzbühne nur mühsam Ergebnisse erzielt werden können.

Der Konferenzausschuß II kann gegenüber dem Verhandlungsstand im Meeresbodenausschuß einen gewissen Fortschritt verzeichnen. Dort war es nicht gelungen, aus 70 Vertragsentwürfen, Deklarationen und Arbeitspapieren ein beratungsfähiges Dokument zu erstellen. In Caracas entstanden dagegen zu dreizehn der insgesamt neunzehn dem Konferenzausschuß II zugewiesenen Themenkreise informelle Arbeitspapiere, in die die dem Meeresbodenausschuß unterbreiteten Vorschläge sowie die zwischenzeitlich hinzugekommenen 83 Vertrags- und Artikelentwürfe eingegangen sind<sup>2</sup>. Jene werden nun redaktionell zu einem Consolidated Text zusammengefügt, der Ende September 1974 vorliegen soll.

In informellen bilateralen und multilateralen Konsultationen dürfte bereits am Rande der 29. UN-Vollversammlung versucht werden, die Anzahl der Textalternativen zu reduzieren. Diese Verhandlungsphase wird während der Genfer Konferenzwochen (17. März bis 10. Mai 1975) wieder offizielleren Charakter annehmen und nach einer wahrscheinlich weiteren mehrwöchigen Sitzungsperiode 1975 oder 1976 eventuell in das sog. package deal einmünden.

Die beiden Großmächte sehen ihre Zugeständnisse im wesentlichen in der Anerkennung einer maximal 188 Seemeilen breiten Wirtschaftszone, die sich an ein 12 Seemeilen breites Küstenmeer anschließen soll. Als Gegenleistung fordern die UdSSR und andere Ostblockstaaten freie Durchfahrt durch internationale Meerengen, Schifffahrts- und Forschungsfreiheit, Festlegung der seewärtigen Schelfgrenze, ein Meeresbodenregime und den Schutz der marinen Umwelt<sup>3</sup>. Ein ähnliches package deal streben auch die USA an, das allerdings

als ein zusätzliches Element ein wirksames Streitbeilegungsverfahren beinhalten soll<sup>4</sup>. Noch aber ist es nicht soweit. Die überwiegende Mehrheit der Staaten setzt statt dessen auf Beschränkungen der Forschungs- und Schifffahrtsfreiheit in der Wirtschaftszone und auf küstenstaatliche Rechte in internationalen Meerengen, vor allem hinsichtlich der Durchfahrt von Kriegsschiffen und umweltgefährdenden Handelsschiffen. Ob und inwieweit die Großmächte einer künftigen Meeresordnung ihren Willen werden aufdrücken können, stellt sich bei den Mehrheitsverhältnissen der Dritten UN-Seerechtskonferenz — die Gruppe 77 besteht seit Caracas aus 104 Staaten der Dritten Welt — als eine nahezu reine machtpolitische Frage. Methoden, Dauer und Ergebnis dieser Auseinandersetzung werden daher eine über die eigentliche Seerechtsproblematik hinausgehende Bedeutung auch für andere internationale Belange haben. Die Neuordnung des Meeresvölkerrechts wird von einer Revolution der internationalen Beziehungen begleitet.

### Das Küstenmeer

Im beherrschenden Mittelpunkt der Erörterungen um das Küstenmeer steht die seerechtliche Jahrhundertfrage nach einer allgemein gültigen Küstenmeeresbreite. Wenn sich auch ein starker Trend zur 12-Seemeilenzone abzeichnet, freilich auf Kosten einer weitgehenden ›Nationalisierung‹ aller Meeresressourcen im küstennahen Drittel des Meeresraumes, so darf doch nicht übersehen werden, daß einige lateinamerikanische und afrikanische Staaten an ihren einseitig erklärten Küstenmeeren von bis zu 200 Seemeilen Breite festhalten wollen. Die Zahl der 200-Seemeilen-Anhänger könnte sich vor allem dann weiter mehren, wenn eine allgemein akzeptierte Wirtschaftszone eine für die Großmächte und andere Schifffahrts- und Industrienationen sowie für Binnenstaaten und andere geographisch benachteiligte Staaten eine günstige rechtliche Ausgestaltung erföhre. Entsprechend politisch starke Küstenstaaten könnten sich durch Aufrechterhaltung bzw. Einführung von breiten Küstenmeeren der Rechte Dritter nach Schifffahrts- und Forschungsfreiheit bzw. nach Teilhabe an den Meeresschatzen entziehen.

### Die Wirtschaftszone

Mit allergrößter Wahrscheinlichkeit wird das Prinzip einer küstenstaatlichen Wirtschaftszone Bestandteil der zu schaffenden Neuordnung des Meeresvölkerrechts werden. Immerhin haben sich auf der Dritten UN-Seerechtskonferenz bisher 99 Staaten dafür ausgesprochen. Eine Einigung über deren Konkretisierung steht aber noch aus. Ganz generell kann die Wirtschaftszone als ein Mehrzweckregime beschrieben werden zur ausschließlichen oder bevorrechtigten küstenstaatlichen Nutzung und Verwaltung sämtlicher Meeresschatze in einer an das Küstenmeer angrenzenden Zone von maximal 188 Seemeilen Breite. Zum Schutz der rohstoffwirtschaftlichen und

fischereilichen Nutzung sollen marine Forschung, Umweltschutz und die Errichtung künstlicher Inseln sowie anderer Anlagen im Bereich der Wirtschaftszone nationaler Jurisdiktion unterstellt werden. Schifffahrt und Überflug sollen im Prinzip nicht beeinträchtigt werden. Nach den Vorstellungen einiger von der Natur sehr begünstigter Staaten, d. h. solche mit langen Küstenlinien und breitem Küstenschelf, soll die Wirtschaftszone einen dem Küstenmeer sehr ähnlichen Rechtsstatus erhalten<sup>5</sup>. Insbesondere Schifffahrts- und Überflugfreiheit läge de facto, weil »subject to the exercise by the coastal State of its rights within the area«, im küstenstaatlichen Ermessen. Darüber hinaus werden hinsichtlich Erforschung und Ausbeutung des Meeresbodens küstenstaatliche Hoheitsrechte bis zum Kontinentalrand gefordert, der gewöhnlich bei etwa der 3000-m-Tiefenlinie und in etlichen Teilen der Meere mehrere hundert Kilometer seewärts liegt. Ob sich derartige umfangreiche und weitreichende küstenstaatliche Rechte werden durchsetzen lassen, dürfte nicht nur von den primär an der Aufrechterhaltung der Schifffahrts- und Forschungsfreiheit interessierten Großmächte abhängen, sondern auch von der Solidarität der zahlreichen Binnenstaaten und geographisch benachteiligten Küstenstaaten. Vorreiter unter den Binnenstaaten sind Bolivien und Paraguay, die, unterstützt von Lesotho, Uganda und Sambia, für eine regional common heritage eintreten und regionale Wirtschaftszonen fordern. Sämtliche darin vorkommende Meeresschätze sollen von einer zu errichtenden regionalen Meeresbehörde verwaltet und von allen der Region zugehörigen Staaten genutzt werden können<sup>6</sup>.

Ein im Grunde ähnlicher, auf die Initiative Österreichs zurückgehender Vorschlag, jedoch ohne eine Institutionalisierung der Regionalzone, konnte immerhin die Unterstützung von insgesamt 20 westeuropäischen, lateinamerikanischen, afrikanischen und asiatischen Staaten finden<sup>7</sup>. Es kann wohl angenommen werden, daß die aktiven Mitglieder der landlocked and other geographically disadvantaged States group weiterhin ansteigt, weil sich so mancher Staat erst allmählich seiner tatsächlichen Situation voll bewußt wird. Sie hätten die erste Hürde zum Erfolg genommen, könnte sich eine stabile blocking third, d. h. mindestens 50 Staaten finden. An sich wäre denkbar, daß diese Staaten zusammen mit den Großmächten und ihren jeweiligen Verbündeten Schifffahrts- und Forschungsfreiheit sowie resource-sharing-Pflichten in der Wirtschaftszone durchsetzen könnten. Es wäre beiden Staatengruppen gedient. Abgesehen davon, daß sich selten Arm und Reich vereinen, auch wenn es im gemeinsamen Interesse ist, können sich die Großmächte ein derartiges package deal kaum leisten. Ihr einziges Handelsobjekt, die ausschließliche Wirtschaftszone, verlöre an Attraktivität und ihr wichtigstes Anliegen an die Dritte UN-Seerechtskonferenz — Durchfahrt- und Überflugfreiheit für internationale Meerengen — wäre gefährdet.

#### *Die Fischerei*

Mit der Einführung von 188-Seemeilen Wirtschaftszonen werden etwa 80 vH der wirtschaftlich genutzten Fischressourcen unter küstenstaatliche Kontrolle und Management fallen. Die unausbleibliche und beabsichtigte Folge ist eine Umverteilung dieser Meeresschätze zu Lasten der traditionellen Fernfischereinationen. Davon besonders betroffen sind Staaten wie die Bundesrepublik Deutschland, die zur Versorgung ihrer eigenen Bevölkerung auf Fischgründe vor fremden Küsten angewiesen ist. In ähnlicher Lage befinden sich die meisten europäischen Staaten mit Ausnahme von Großbritannien, Norwegen und Island. Ein gemeinsamer Vorschlag von acht Staaten der europäischen Gemeinschaft<sup>8</sup> zielt im wesentlichen auf die Erhaltung traditioneller Fischereirechte sowie auf die besondere Berücksichtigung der Binnenstaaten und der Entwicklungsländer mit nicht ausreichenden eigenen Fischbeständen.

Eine derartige interessenausgleichende Lösung dürfte jedoch an einer bemerkenswerten Einmütigkeit zwischen den USA, Kanada, Lateinamerika, Afrika und Asien — mit Ausnahme von Japan, Singapur und Südkorea — scheitern, die vor allem darauf beruht, sowjetische und japanische Fischereiflotten zum Schutze der heimischen Fischerei auszuschalten. Für die so betroffenen westeuropäischen Staaten bleiben regionale Sondervereinbarungen und bilaterale Absprachen mit den USA und Kanada, die zusätzliche Belastungen für die europäische Gemeinschaft und für das atlantische Bündnis bringen können.

#### *Die Randmeere*

Die allgemeine Einführung von Wirtschaftszonen kann vornehmlich auf die Schifffahrtswelt in geschlossenen und halbgeschlossenen Randmeeren ungünstige Auswirkungen haben. Nord- und Ostsee, Mittel- und Schwarzes Meer, Karibik, Rotes und Chinesisches Meer würden zur Gänze von Wirtschaftszonen überdeckt. Die Freiheit der Schifffahrt, traditionellerweise mit dem Regime der Hohen See verknüpft, wäre dann gefährdet, wenn sich Auffassungen durchsetzen sollten, daß entweder die Hohe See erst seewärts der Wirtschaftszone beginnt<sup>9</sup> oder die in den Ausgängen von Randmeeren liegenden internationalen Meerengen nur Handelsschiffen zur freien Durchfahrt offen stehen sollen<sup>10</sup>. Die UdSSR hat hinsichtlich des Mittelmeeres deshalb vorsorglich erklärt, daß dieses wegen seiner nicht unerheblich flächenmäßigen Ausdehnung eher als ein Ozean denn ein halbgeschlossenes Meer betrachtet werden müsse<sup>11</sup>. Da aber zumindest Fischfang und Schutzmaßnahmen zur Erhaltung der marinen Umwelt zu verstärkter regionaler Zusammenarbeit unter den Anliegern von Randmeeren führen werden, sind Einschränkungen der Schifffahrtswelt voraussehbar, etwa durch Vereinbarung besonderer Reinhaltungsstandards und -maßnahmen sowie durch Absprachen hinsichtlich des Ausschlusses von Fischerei- und Forschungsschiffen von Nichtanrainerstaaten.

#### *Die Archipel- und Inselstaaten*

Eine weitgehende Nationalisierung der Meere und des Meeresbodens wird in ganz besonderem Maße von den Ansprüchen der Archipelstaaten wie Indonesien, Philippinen, Mauritius, Fidschi u. a. und Inselstaaten sowie Festlandstaaten mit vorgelagerten Inseln wie Kanada und China gefördert. Während erstere ein spezielles Verfahren bei der landwärtigen Begrenzung ihrer Küstenmeere fordern, bestehen letztere auf Gleichbehandlung hinsichtlich Küstenmeer- und Wirtschaftszonenbreite sowie der Schelfgrenze ungeachtet der Größe der Inseln. Nach den bereits dem Meeresbodenausschuß unterbreiteten »Archipelprinzipien«<sup>12</sup> sollen Archipelstaaten berechtigt sein, um ihr gesamtes Territorium einschließlich unbewohnter Inseln und sämtlicher Riffe ein System gerader Basislinien zu legen, das die landwärtige Grenze des Küstenmeeres mit daran anschließender Wirtschaftszone darstellt. Insbesondere bei halbkreisförmigen Archipelen und solchen mit weit im Meer verstreut liegenden Landerhebungen übersteigen die so beanspruchten archipelagic waters ein Vielfaches des »trockenen« Landbesitzes und umfassen nicht selten ganze Tiefseebecken. Unter der Bedingung, daß Durchfahrt- und Überflugfreiheit keine grundlegenden Beschränkungen erfährt, dürften auch die Großmächte diesen beträchtlichen Gebietsforderungen zustimmen. Möglicherweise besteht im Falle der USA sogar ein spezielles Eigeninteresse. Könnten und würden sie die Archipelprinzipien auf ihren Bundesstaat Hawaii anwenden, fielen wertvolle Manganknollenvorkommen unter ausschließliche amerikanische Jurisdiktion. Die Schaffung einer industriefreundlichen internationalen Meeresbodenbehörde könnte für sie einen anderen, geringeren Stellenwert erhalten.



## Die internationalen Meerengen

Wie ein roter Faden durchzieht die Erhaltung der Schifffahrtsfreiheit die gesamte Problematik der Dritten UN-Seerechtskonferenz. Eine Ursache für deren Bedrohung ist die Ausdehnung küstenstaatlicher Hoheitsrechte als natürliche Folge intensiver Ausbeutungsmöglichkeiten von Wassersäule und Meeresboden. Neben echten Nutzungskonflikten spielen aber machtpolitische Interessenkonflikte die erheblichere Rolle, die hinsichtlich der internationalen Meerengen eine besondere Zuspitzung erfahren. Bereits zu Beginn der Beratungen im Meeresbodenausschuß wurde allgemein bekannt, daß die beiden Großmächte zur Wahrung ihrer weltweiten Schifffahrts- und Sicherheitsinteressen die Einführung einer neuen internationalen Regelung für die zur Gänze im Küstenmeer eines oder mehrerer Staaten liegenden internationalen Meerengen für erforderlich hielten. Das geltende Regime — innocent passage — gestattet weder Überflug noch Durchtauchen, und die Durchfahrt fremder Schiffe unterliegt weitgehend der subjektiven Beurteilung des Küstenstaates. Statt dessen fordern die beiden Großmächte zum Zwecke des Transits Durchfahrt-, Durchtauch- und Überflugsfreiheit. Die überwiegende Mehrheit der Staaten sieht aber in einer unbeschränkbaren Bewegungsfreiheit amerikanischer und sowjetischer Kriegsflotten sowie deren Unterstützung durch Luftstreitkräfte eine ständige Bedrohung des Friedens und der Sicherheit in verschiedenen Regionen der Welt und erhofft durch entsprechende Kontrollrechte der Meerengenstaaten eine Einflußnahme auf die maritime Präsenz der Großmächte in Friedens- und Spannungszeiten. Im Laufe der mehrjährigen Seerechtsdebatten hat sich nun klar erwiesen, daß die beiden Großmächte in der Frage der internationalen Meerengen zu keinen Kompromissen bereit sein werden. Die UdSSR wird in ihrer Forderung von allen Verbündeten unterstützt, die USA allerdings nur von Frankreich, Großbritannien, Bundesrepublik Deutschland, Niederlande und Belgien. Die dezidierten Interessen der Großmächte hinsichtlich der internationalen Meerengen müssen als der eigentlich harte Kern der so sehr im Fluß befindlichen und kaum an Gestalt gewinnenden Seerechtsdebatte angesehen werden. Auch die neuesten Vorschläge von Großbritannien und UdSSR<sup>13</sup> weichen inhaltlich nicht vom ursprünglichen amerikanisch-sowjetischen Konzept einer free-transit-Regelung ab. Lediglich die Sprachregelung ist etwas verbindlicher geworden.

Noch ist allerdings nicht zu übersehen, wer als Sieger aus dem völkerrechtlichen, mit politischen Mitteln geführten Kampf um die internationalen Meerengen hervorgehen wird. Es läßt sich allerdings bereits heute feststellen, daß schon im Gefolge der langanhaltenden Auseinandersetzungen um die Seerechtsreform eine faktische Aufteilung der common heritage unaufhaltsam fortschreitet. Die beiden Großmächte sowie Frankreich und Großbritannien zahlen den Preis hierfür jedoch nicht. Alle vier Staaten gehören zu den geographisch bevorzugten Ozeanrainern mit langen Küsten und ausgedehnten Schelfs von über 200 Seemeilen Breite<sup>14</sup>.

## Interessengruppierungen im Konferenzausschuß II

Anders als bei der Regelung der Meeresbodenfrage, wo der großen Schar der technologischen Habenichtse einige wenige potentielle Tiefseebergbautreibende gegenüberstehen, sind die Interessengruppierungen hinsichtlich der general aspects of the sea law zahlreicher und komplexer.

Etwa zwanzig von der Natur begünstigte Küstenstaaten gehören der sog. 'Evensen Group' an. Diese informelle Arbeitsgruppe stand unter Leitung des norwegischen Handels- und Schifffahrtsministers, Jens Evensen. Die Sitzungen fanden hinter geschlossenen Türen statt. Obwohl Staaten aus allen fünf Erdteilen daran teilnehmen, drangen Mitteilungen kaum nach außen. Gegen Halbzeit der Caracas-Session wurde der Schleier nordischer Verschwiegenheit jedoch erstmals ein wenig gelüftet. Neun Staaten der Evensen Group (Kanada, Chile, Island, Indien, Indonesien, Mauritius, Mexiko, Neuseeland und Norwegen) unterbreiteten dem Plenum der Konferenz ein Arbeitspapier<sup>15</sup>. Es behandelt die Küstenmeer-, Archipelstaaten-, Insel- und Wirtschaftszonenfrage sowie die Festlegung der äußeren Schelfgrenze. Die Tatsache, daß dieser Vorschlag nicht im Konferenzausschuß II eingebracht wurde, stieß insbesondere bei den Staaten der Europäischen Gemeinschaft auf heftige Kritik. Diese sahen darin eine Mißachtung der Konferenzorganisation und eine unzulässige Hervorhebung der Bedeutung dieses Arbeitspapiers. Eine Abstimmung ergab, daß die überwiegende Mehrheit das selbstbewußte Vorgehen der Evensen Group mit den Verfahrensregeln der Konferenz als vereinbar ansah.

Dieses Dokument zeigte aber auch den Nichteingeweihten, daß die bis dahin allgemein vermutete Einmütigkeit in dieser wichtigen Interessengruppe nicht bestand. Als wesentlicher

Der Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York ist stets eine herausragende Anlaufstelle für führende deutsche Politiker, die die USA besuchen. In aller Regel statten sie hierbei dem Generalsekretär der Weltorganisation einen Höflichkeitsbesuch ab, bei dem jedoch zugleich politische Fragen von beiderseitigem Interesse erörtert werden. Auch Berlins Regierender Bürgermeister Klaus Schütz (links) nutzte einen Besuch bei den Vereinten Nationen zu einem Gespräch mit Generalsekretär Kurt Waldheim.



Grund dafür ist Art. 19 Abs. 2 des Arbeitspapiers anzusehen. Er lautet: »The continental shelf of a coastal State extends beyond its territorial sea to a distance of 200 miles ... and throughout the natural prolongation of its land territory where such natural prolongation extends beyond 200 miles.« Es sind insbesondere die afrikanischen Staaten, die für ein rechtliches Aufgehen des Festlandsockelprinzips im Wirtschaftszonen-Konzept eintreten. Sowohl die seewärtige Grenze des nationalen Meeresbodens als auch die aller weiteren küstenstaatlichen Hoheitsrechte soll einheitlich bei 200 Seemeilen Küstenentfernung liegen.

Für eine de facto-Nationalisierung des Kontinentalrandes hatten sich die USA bereits 1970 in ihrer Draft United Nations Convention on the International Seabed Area (UN-Doc. A/AC. 138/25) ausgesprochen. Spätestens mit den draft articles for a chapter on the economic zone and the continental shelf<sup>16</sup> geben nun auch die USA offiziell zu, »Expansionisten« zu sein. Damit dürfte sich die Auseinandersetzung um die nationale Meeresbodenaußengrenze von der 200-Seemeilen-Linie auf die Definition des Kontinentalrandes verlagert haben. Bedenkt man, daß noch Ende der 60er Jahre sich die Diskussion um eine zulässige Festlandsockelaußengrenze an der durchschnittlichen Schelfbreite in der Welt, i. e. 40 Seemeilen, orientierte, dann wird deutlich, wie schnell sich seerechtliche Ansprüche entwickeln können.

Die Evensen Group hat hinsichtlich der Definition des Kontinentalrandes bisher keinen Vorschlag gemacht. Die USA werden möglicherweise auf die in Art. 26 ihres 1970er Vorschlags vorgesehene Begrenzungsregelung zurückgreifen. Danach soll die Grenze nahe dem Fuß des Kontinentalabhangs verlaufen, und zwar da, wo das Gefälle des Meeresbodens einen bestimmten, von Experten noch festzulegenden Neigungsgrad erreicht, etwa bei der 2500 bis 3000-m-Tiefenlinie. Im Einzelfall soll diese Grenze einvernehmlich zwischen dem Küstenstaat und einer International Seabed Boundary Review Commission bestimmt werden.

Die UdSSR schlägt dagegen ein 500-m-Tiefenkriterium vor<sup>17</sup>, womit sie sich vor Sibirien den gesamten Schelf von bis zu 1700 km Breite sichern würde. Portugal bringt eine 4000-m-Tiefenlinie<sup>18</sup> in die Diskussion, während Argentinien die Auffassung vertritt, eine derartige Grenze würde nicht das gesamte Unterwassergebiet der Kontinente erfassen<sup>19</sup>. Der Schelf vor Argentinien ist teilweise bis zu 2500 km breit. Ein nicht abzusehender Streit um den Kontinentalrand hat also bereits begonnen. Gelingt eine eindeutige Regelung nicht, dann könnte nicht nur weiteren Expansionswünschen kein Riegel vorgeschoben werden, es wäre vielmehr die zu schaffende Meeresbodenordnung gefährdet. Wie sollte dann eine internationale Meeresbodenbehörde Bergbaulizenzen vergeben können, wenn die »territorialen« Grenzen ihres Kompetenzbereichs nicht eindeutig festzulegen sind?

Der dezidierte Gegner der Evensen Group und insbesondere ihrer neun progressiven Expansionisten ist die Gruppe der Binnenstaaten und anderer geographisch benachteiligter Staaten. Sie wird von Österreich geleitet und umfaßt etwa 30 Staaten. Im Rahmen ihrer Zusammenkünfte sind einige offizielle Vorschläge entstanden, die allerdings von verschiedenartigen Gruppierungen unterstützt wurden. Auf die draft articles on territorial sea<sup>20</sup> konnten sich immerhin 22 Staaten einigen: Österreich, Belgien, Bolivien, Botswana, Weißrußland, Tschechoslowakei, Bundesrepublik Deutschland, Finnland, Ungarn, Laos, Lesotho, Luxemburg, Mongolei, Niederlande, Paraguay, Singapur, Swasiland, Schweden, Schweiz, Uganda, Obervolta und Sambia. In diesem Zusammenhang kann der auf der Konferenz oftmals gehörte Slogan zu Erläuterung dienen: »Seabed makes strange bed-fellows!«

Ein auf die Initiative der Tschechoslowakei entstandenes explanatory paper on draft articles relating to land-locked States<sup>21</sup> konnte dagegen nicht die Unterstützung westeuropäi-

scher Staaten finden. Die darin erhobene Forderung nach einem Recht auf free transit der Binnenstaaten wurde als zu weitgehend empfunden.

Ein anderer Vorschlag, draft articles on participation of land-locked and other geographically disadvantaged States in the exploration and exploitation of the living and non-living resources in the area beyond the territorial sea<sup>22</sup>, wurde dagegen nicht von den osteuropäischen Staaten unterstützt. Rücksichtnahme auf die Interessen der UdSSR sind hier der Grund. Schon die Sicherung weltweiter Fischereiaktivitäten verbietet regionale Lösungen. Dementsprechend fordern Bulgarien, DDR, Polen und die UdSSR die vorrangige Beteiligung von Staaten »which have borne considerable material and other costs of research, discovery, identification and exploitation of living resource stocks, or which have been fishing in the region involved«<sup>23</sup>. Entwicklungsländer, Binnenstaaten und andere geographisch benachteiligte Staaten sollen erst in zweiter Linie Zugang zu fremden Wirtschaftszonen erhalten.

Eine Hauptursache dafür, daß die Gruppe 77 im Konferenz-ausschuß II keine Gemeinschaftsinitiative entwickeln konnte, ist in den zunehmenden Aktivitäten der Organisation der Afrikanischen Einheit zu suchen. Diese widmet sich seit Beginn der 70er Jahre zunehmend auch der Seerechtsreform. An der Konferenz von Yaoundé 1972 nahmen bereits Kamerun, Tunesien, Algerien, Dahome, Ägypten, Sierra Leone, Zaire, Senegal, Äthiopien, Äquatorial-Guinea, Kenia, Elfenbeinküste, Nigeria, Mauritius, Tansania, Togo und die Zentralafrikanische Republik teil. Sie verabschiedeten ein afrikanisches Konzept der Wirtschaftszone<sup>24</sup>. Das jüngste Treffen der afrikanischen Staaten erbrachte die »Mogadiscio-Deklaration«<sup>25</sup>. Sie sieht in ihrem Teil C eine Beteiligung der afrikanischen geographisch benachteiligten Staaten an der Ausbeutung der lebenden Meeresschätze in den jeweils benachbarten Wirtschaftszonen vor. Hinzu kommt, daß die afrikanischen Staaten im Gegensatz zu den lateinamerikanischen Staaten seewärts der 200-Seemeilen-Grenze keine nationalen Hoheitsrechte anerkennen wollen<sup>26</sup>. Ein weiterer Gegensatz besteht in einer beabsichtigten Institutionalisierung eines Streitbeilegungsverfahrens auf regionaler Ebene. Die lateinamerikanischen Staaten wünschen dagegen ein universelles Streitbeilegungsverfahren. Sie sind deshalb auch besonders zahlreich in der Dispute Settlement Group vertreten, einer von El Salvador geleiteten informellen Arbeitsgruppe<sup>27</sup>.

Als besonders aktive Gruppe wären noch die Europäischen Gemeinschaften zu nennen, die gerade an die gegenwärtig tagende UN-Vollversammlung den Antrag gestellt hat, künftig UN-Beraterstatus zu erhalten. Neben einem working document on the high seas<sup>28</sup> sind vor allem draft articles on fisheries<sup>29</sup> erarbeitet worden. Großbritannien hat den Fischereivorschlag allerdings nicht unterstützt. Umso entschlossener halten die übrigen acht Staaten der Europäischen Gemeinschaft die traditionelle Fahne der preferential rights hoch. Die Küstenstaaten sollen in ihren Fischereizonen zwar Vorzugsrechte genießen, jedoch unter Berücksichtigung der Staaten »which have habitually fished in the zone«. Einen gewissen Flankenschutz erhalten hier die Westeuropäer von ihren östlichen Nachbarn<sup>30</sup>, die wie oben ausgeführt, ausschließliche küstenstaatliche Fischereizonen ebenfalls nicht anerkennen wollen. Es hat den Anschein, daß die Dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen kaum geneigt sein wird, der speziellen fischereilichen Situation in Europa Rechnung zu tragen. Eine von Island polemisch gehaltene Grabrede auf die preferential rights unter Verweis auf das am 25. Juli ergangene Urteil des Internationalen Gerichtshof im deutsch-isländischen und britisch-isländischen Fischereistreit wurde überwiegend mit Beifall aufgenommen<sup>31</sup>. Weder in der Fischereifrage noch in allen anderen, dem Konferenzausschuß II zugewiesenen Problemen ist das letzte Wort gesprochen. Vor Abschluß der



Genfer Session 1975 sind eindeutige Lösungstrends kaum zu erwarten.

#### Anmerkungen

- 1 Die UN-Vollversammlung setzte mit A/Res/2464 A vom 21. Dezember 1968 einen 42-Staaten Meeresbodenausschuß ein, dem zuletzt — im Sommer 1973 — 90 Staaten angehörten. Mit der Einberufung der Dritten UN-Seerechtskonferenz durch A/Res/3067 vom 16. November 1973 wurde der Meeresbodenausschuß formell aufgelöst.
- 2 Textalternativen, sog. main trends, liegen zu folgenden Themenkreisen vor: 1. Küstenmeer; 2. internationale Meerengen; 3. Festlandsockel; 4. ausschließliche Wirtschaftszone; 5. küstenstaatliche Vorzugsrechte oder andere nicht-ausschließliche Hoheitsrechte über die Meeresschätze jenseits des Küstenmeeres; 6. Anschlußzone; 7. Hohe See; 8. Archipele; 9. Binnenstaaten; 10. Rechte und Interessen der shelf-locked-Staaten und Staaten mit schmalen Schelf oder kurzer Küstenlinie; 11. geschlossene und halbgeschlossene Meere; 12. künstliche Inseln und feste Anlagen; 13. Regime von Inseln.
- 3 Vgl. Draft articles on the economic zone (Weißrußland, Bulgarien, DDR, Polen, Ukraine, UdSSR), UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.38, 5. August 1974.
- 4 Working Paper on the settlement of law of the sea disputes (Australien, Belgien, Bolivien, Kolumbien, El Salvador, Luxemburg, Niederlande, Singapur, USA), UN-Doc. A/CONF.62/L.7, 27. August 1974.
- 5 Working Paper (Kanada, Chile, Island, Indien, Indonesien, Mauritius, Mexiko, Neuseeland, Norwegen), UN-Doc. A/CONF.62/L.4, 26. Juli 1974.
- 6 Draft articles on the regional economic zone (Bolivien und Paraguay), UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.65, 16. August 1974.
- 7 Draft articles on participation of land-locked and other geographically disadvantaged States in the exploration and exploitation of living and non-living resources in the area beyond the territorial sea, UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.39, 5. August 1974.
- 8 Draft articles on fisheries (Belgien, Dänemark, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande), UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.40, 5. August 1974.
- 9 Vgl. El Salvador: working paper on the high seas, UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.68, 19. August 1974.
- 10 Algerien: straits used for international navigation — semi-enclosed seas, UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.20, 23. Juli 1974.
- 11 Vgl. UN-Press Release SEA/C/112, 13. August 1974.
- 12 UN-Doc. A/AC.138/SC.II/L.48, 6. August 1973, und draft articles relating to archipelagic States (Fidschi, Indonesien, Mauritius und Philippinen), UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.49, 9. August 1974.
- 13 Draft articles on straits used for international navigation (Bulgarien, Tschechoslowakei, DDR, Polen, Ukraine, UdSSR), UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.11, 17. Juli 1974 — Großbritannien: draft articles on the territorial sea and straits, UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.3, 3. Juli 1974.
- 14 Die Küsten der USA haben eine Gesamtlänge von 11 650 sm, die der UdSSR von 23 098 sm, die von Großbritannien von 2 780 sm und die von Frankreich von 1 373 sm (vgl. Sovereignty of the Sea, Office of the Geographer, U. S. Department of State, Bulletin Nr. 3, April 1965). Der Schelf von Sibirien ist bis zu 1 700 km breit, der vor der Ostküste der USA bis zu 450 km (vgl. Meeresbodenkarten, National Geographic Magazine, Oktober 1971).
- 15 UN-Doc. A/CONF.62/L.4, 26. Juli 1974.
- 16 UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.47, 8. August 1974.
- 17 UN-Doc. A/CONF.62/C.2/SR.20, S. 16.
- 18 UN-Doc. A/CONF.62/C.2/SR.16, S. 12.
- 19 UN-Doc. A/CONF.62/C.2/SR.18, S. 5.
- 20 UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.33, 31. Juli 1974.
- 21 UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.29, 30. Juli 1974 (Afghanistan, Bhutan, Bolivien, Burundi, Tschechoslowakei, Ungarn, Laos, Lesoto, Mail, Mongolei, Nepal, Paraguay, Swasiland, Uganda, Obervolta und Sambia).
- 22 UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.39, 5. August 1974 (Afghanistan, Österreich, Belgien, Bhutan, Bolivien, Botswana, Finnland, Irak, Laos, Lesoto, Luxemburg, Nepal, Niederlande, Paraguay, Singapur, Schweden, Schweiz, Uganda, Obervolta und Sambia).
- 23 UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.38, 5. August 1974 (Art. 16).
- 24 UN-Doc. A/AC.138/79.
- 25 UN-Doc. A/CONF.62/33, 19. Juli 1974.
- 26 Vgl. auch den nigerianischen Vorschlag: draft articles on the exclusive economic zone (UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.21, 25. Juli 1974); die Vorschläge von Nicaragua (UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.17, 23. Juli 1974) und von Kolumbien, Mexiko, Venezuela (UN-Doc. A/AC.138/SC.II/L.21) sehen dagegen küstenstaatliche Hoheitsrechte hinsichtlich des gesamten Schelfs vor.
- 27 Unter den Teilnehmern der Dispute Settlement Group befanden sich Argentinien, Barbados, Bolivien, Kolumbien, Costa Rica, Venezuela und ein Vertreter des interamerikanischen Juristenkomitees der Organisation der Amerikanischen Staaten.
- 28 UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.54, 12. August 1974.
- 29 UN-Doc. A/CONF.62/C.2/L.40, 5. August 1974.
- 30 Vgl. DDR in: UN-Doc. A/CONF.62/C.2/SR.22, S. 8; Ukraine in: UN-Doc. A/CONF.62/C.2/SR.25, S. 21; UdSSR in: UN-Doc. A/CONF.62/C.2/SR.26, S. 27; Polen in: UN-Doc. A/CONF.62/C.2/SR.26, S. 3; Bulgarien in: UN-Doc. A/CONF.62/C.2/SR.28, S. 10. Zur kleinen Gruppe der konservativen Fischereimationen gehört auch Japan, das ebenfalls auf Wahrung traditioneller Fischereirechte besteht. Vgl. UN-Doc. A/CONF.62/C.2/SR.28.
- 31 UN-Doc. A/CONF.62/C.2/SR.30, S. 9—11.

## Meeresverschmutzung, Meeresforschung und Technologietransfer

MAX IVERS KEHDEN

So wie der UN-Meeresbodenausschuß die Behandlung der Fragenkomplexe Meeresverschmutzung und Meeresforschung<sup>1</sup> einem besonderen Unterausschuß übertragen hatte, setzte auch die Seerechtskonferenz für die Beratung der Tagesordnungspunkte 12 (Meeresverschmutzung) sowie 13 (Meeresforschung) und 14 (Technologietransfer) einen eigenen — dritten — Ausschuß ein. Aber sie übertrug diesem Gremium damit keine ausschließliche Zuständigkeit; denn auch der erste und der zweite Ausschuß befassen sich mit diesen Problemen<sup>2</sup>. Bei dieser unklaren, aber der Interdependenz der von der Konferenz zu lösenden Probleme entsprechenden Zuständigkeitsverteilung sind Kompetenzkonflikte kaum vermeidbar. Insbesondere versuchte die Gruppe 77 hieraus Kapital zu schlagen, indem sie die Beratungen des 3. Ausschusses durch Parallelaktionen in den beiden anderen Ausschüssen begleitete. Nur der Umstand, daß diese Gremien wegen der Fülle der von ihnen vorrangig zu erörternden Fragen praktisch nicht in der Lage sind, sich darüber hinaus noch eingehend mit den Problemen der Meeresverschmutzung und der Meeresforschung zu befassen, hat solchen Aktionen bisher die Durchschlagskraft genommen. Es ist aber damit zu rechnen, daß sie in der nächsten Sitzungsperiode verstärkt und mit verfeinerten Methoden fortgesetzt werden.

### I. Die Vorarbeiten des UN-Meeresbodenausschusses

Während der UN-Meeresbodenausschuß bereits seit März 1968<sup>3</sup> auf seinem eigentlichen Arbeitsgebiet, der Vorbereitung einer internationalen Regelung für die Erforschung und Aus-

beutung des Tiefseebodens, intensiv tätig war, nahm der mit den Fragen der Meeresverschmutzung und Meeresforschung befaßte Unterausschuß III erst im März 1971 die Arbeit auf<sup>4</sup>. Der von dem Belgier van der Essen geleitete Unterausschuß setzte im Sommer 1972 eine Arbeitsgruppe »Meeresverschmutzung« ein, zu deren Vorsitzenden der Mexikaner Vallarta gewählt wurde. Im Frühjahr 1973 wurde eine weitere, von dem Polen Olszowka geleitete Arbeitsgruppe »Meeresforschung und Technologietransfer« gebildet, die aber erst im Sommer 1973 mit ihren Beratungen begann. Daraus erklärt sich einerseits der unzureichende Vorbereitungsstand der Seerechtskonferenz in den Bereichen Meeresverschmutzung und Meeresforschung. Andererseits war hierdurch der strukturelle Rahmen der Beratungen auf der Konferenz bereits weitgehend festgelegt. Trotz der beschränkten Mitgliederzahl des Meeresbodenausschusses konnte die allgemeine Aussprache über den Komplex Meeresverschmutzung erst im Sommer 1972, über Meeresforschung im Frühjahr 1973 und über Technologietransfer sogar erst im Sommer 1973 abgeschlossen werden. Der Unterausschuß III mußte daher seine Arbeit beenden, ohne seine Aufgabe, Artikelentwürfe für die Seerechtskonferenz vorzubereiten, erfüllt zu haben. Allerdings haben seine beiden Arbeitsgruppen Textvorschläge vorgelegt, die trotz ihres informellen Charakters die Beratungen der Konferenz sowohl von der Organisation der Arbeit her als auch in der Sache erheblich beeinflusst haben<sup>5</sup>. Der eigentliche Wert der Vorbereitung bestand jedoch darin, die wichtigsten Sachfragen sowie die Bereiche weitgehender Übereinstimmung und die Hauptstreitpunkte herausgearbeitet zu haben.

## 1. Meeresverschmutzung

Ohne größere Schwierigkeiten hatte die Arbeitsgruppe »Meeresverschmutzung« während der Frühjahrssitzung 1973 Artikelentwürfe über die grundlegende Verpflichtung der Staaten zum Schutz und zur Erhaltung der Meeresumwelt<sup>6</sup> und über sich daraus ergebende besondere Verpflichtungen<sup>7</sup> erarbeitet. Dagegen war über eine Bestimmung, die diese Verpflichtungen durch das Recht zur Ausbeutung der eigenen Naturschätze relativieren würde<sup>8</sup>, keine Einigung erzielt worden.

Erst auf der Sommersitzung 1973, bei der Formulierung von Textvorschlägen für detailliertere Vorschriften, zeigten sich Schwierigkeiten globaler Umweltschutzmaßnahmen und wirkten sich die bestehenden tiefgreifenden Meinungsunterschiede aus. Hierbei wurden bereits die drei Hauptströmungen sichtbar, die auch die Beratungen der Seerechtskonferenz selbst bestimmten: Zahlenmäßig am größten und durch ihre Solidarisierung in der Gruppe 77 von großem politischen Gewicht sind die Staaten — sämtliche Entwicklungsländer —, die befürchten, durch Übernahme weitgehender Umweltschutzverpflichtungen ihre wirtschaftliche Entwicklung zu behindern. Nicht weniger wichtig ist eine Gruppe von besonders umweltorientierten Staaten, die für sich weitgehende nationale Rechte zur Kontrolle der Meeresverschmutzung in breiten, an ihr Küstenmeer angrenzenden Meereszonen fordern und diesem Ziel die unbestrittenen Vorzüge eines einheitlichen globalen Umweltschutzrechts zu opfern bereit sind. Paradoxiertweise führen die entgegengesetzten Ausgangspunkte beider Gruppen in wichtigen Fragen wie etwa dem zentralen Problem der küstenstaatlichen Rechte zu den gleichen Forderungen, wodurch sich das Gewicht beider Gruppen noch erhöht. Einer dritten Gruppe von Staaten geht es vor allem darum, ungerichtfertigten Behinderungen der internationalen Schifffahrt durch die Küstenstaaten unter dem Vorwand, die Meeresumwelt schützen zu wollen, vorzubeugen. Diese Gruppe erhält ihre besondere Bedeutung unter anderem dadurch, daß ihr die großen Seemächte angehören und für diese außer den reinen Schifffahrts- und den Außenhandelsinteressen auch die sicherheitspolitischen Auswirkungen solcher Behinderungen eine erhebliche Rolle spielen.

Während dieses Dreiecksverhältnis in untergeordneten Fragen wie der technischen Unterstützung anderer Staaten, d. h. in erster Linie der Entwicklungsländer, bei Maßnahmen zur Bekämpfung der Meeresverschmutzung oder der Überwachung der Meeresumwelt auf Verschmutzung ohne nennenswerte Auswirkung blieb und eine Einigung auf gemeinsame Artikelentwürfe letztlich nicht verhinderte<sup>9</sup>, kam es im übrigen — wenn auch mit unterschiedlicher Intensität — voll zum tragen.

Das gilt einmal für die Beratungen über die Frage *weltweiter und regionaler Zusammenarbeit* bei der Bekämpfung der Meeresverschmutzung. Hier scheiterte die Formulierung eines gemeinsamen Textentwurfes an der Forderung der Entwicklungsländer, daß schon bei der Ausarbeitung von Zusammenarbeitsvereinbarungen den wirtschaftlichen Möglichkeiten zur Erfüllung der Umweltschutzverpflichtungen Rechnung getragen werden müsse. Der schließlich akzeptierte Entwurf, der nur die Alternativen »keine Berücksichtigung wirtschaftlicher Faktoren« und »Berücksichtigung wirtschaftlicher Faktoren« enthält<sup>10</sup>, gibt den Meinungsstand allerdings nicht zutreffend wieder, da eine Mittelmeinung die Berücksichtigung solcher Faktoren bei der Hauptquelle der Meeresverschmutzung, der Verschmutzung vom Lande aus, zulassen will.

Den Schwerpunkt der Auseinandersetzungen bildete die völkerrechtsverbindliche *Inkraftsetzung und Durchsetzung von Reinhaltungsvorschriften*. Man einigte sich lediglich auf einen Artikelentwurf mit Alternativen über die Schaffung solcher Vorschriften<sup>11</sup>. Das eigentliche Problem bildet hierbei die Meeresverschmutzung durch Schiffe. In den übrigen Fragen sind die Differenzen nicht so erheblich.

Der Textvorschlag für Reinhaltungsvorschriften betreffend die *Meeresverschmutzung durch Schiffe* enthält nicht weniger als sechs Alternativen und zwölf Fußnoten<sup>12</sup>. Seine Hauptbedeutung besteht darin, die wesentlichen Elemente des Meinungsgegensatzes sichtbar gemacht zu haben: Es geht einmal um das Problem, zwecks schnellerer Anpassung des internationalen Rechts an Veränderungen der Technik und an neue wissenschaftliche Erkenntnisse die Schaffung von Reinhaltungsvorschriften, d. h. Regeln über Bau, Ausrüstung und Betrieb von Seeschiffen, auf internationaler Ebene zu institutionalisieren. Diese Aufgabe wollen die Schifffahrtsnationen der Zwischenstaatlichen Beratenden Seeschifffahrtsorganisation (IMCO), die seit ihrer Gründung bahnbrechende Arbeit zur Bekämpfung der Meeresverschmutzung geleistet hat, zuweisen. Dagegen haben sich andere Staaten dafür ausgesprochen, die neu zu gründende Meeresbodenbehörde<sup>13</sup> bzw. das Umweltprogramm der Vereinten Nationen<sup>14</sup> hiermit zu betrauen. Ein zweites Problem bildet die Forderung, die internationale Schifffahrt in Meereszonen unter küstenstaatlicher Hoheitsgewalt, d. h. im Küstenmeer und in der Wirtschaftszone, besonderen, von den internationalen Reinhaltungsvorschriften abweichenden Bestimmungen des Küstenstaates zu unterwerfen. Diese vor allem von Kanada mit Rücksicht auf die besondere Gefährdetheit der an seine Küsten angrenzenden arktischen Gewässer vorgetragene Forderung findet die Unterstützung einer großen Zahl von Entwicklungsländern, da diese Staaten für areas under national jurisdiction die Bindung des Küstenstaates an internationale Reinhaltungsvorschriften schlechthin ablehnen. Darüber hinaus fordert Brasilien, daß die Entwicklungsländer das Recht erhalten sollen, für Schiffe unter eigener Flagge weniger strenge Vorschriften zu erlassen, um den Aufbau eigener Handelsflotten zu erleichtern. Diese Forderung ist besonders schwerwiegend; denn sie würde nicht nur die Maßnahmen zur Bekämpfung der Meeresverschmutzung zu einer Farce werden lassen, sondern auch der Ausflagung von Schiffen unter die billigen Flaggen einiger Entwicklungsländer neuen Auftrieb geben.

Auch in der Frage der Durchsetzung von Reinhaltungsvorschriften steht die Meeresverschmutzung durch Schiffe im Zentrum des Meinungsgegensatzes. Während es für den Bereich der Gewässer außerhalb der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt weiterhin unbestritten ist, daß grundsätzlich der Staat, unter dessen Flagge ein Schiff fährt<sup>15</sup>, durch seine Verwaltungsbehörden und Gerichte für die Einhaltung der internationalen Bestimmungen zu sorgen hat, fordert die Mehrheit der Staaten für die Gewässer innerhalb der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt, also die 200 sm Zone<sup>16</sup>, uneingeschränkte Kontrollrechte des Küstenstaates auch gegenüber Schiffen unter fremder Flagge. Die traditionellen Schifffahrtsnationen wie das Vereinigte Königreich lehnen solche Rechte überwiegend ab. Andere wollen die Flaggenhoheit nur durch Kontrollrechte des Staates, den ein Schiff nach einem Verstoß gegen Reinhaltungsvorschriften anläuft<sup>17</sup>, ergänzen<sup>18</sup>. Vermittelnde Vorschläge Frankreichs<sup>19</sup> und Japans<sup>20</sup>, dem Küstenstaat innerhalb einer an sein Küstenmeer angrenzenden Meereszone Kontrollrechte nur zur Verfolgung und Ahndung von Verstößen gegen solche Vorschriften einzuräumen, förderten keinerlei Kompromißbereitschaft der Verfechter des sogenannten zonal approach zu Tage.

## 2. Meeresforschung

Bei dem Fragenkomplex Meeresforschung ließ die Konferenzvorbereitung noch mehr zu wünschen übrig als hinsichtlich des Komplexes Meeresverschmutzung. Das ist mit der extrem kurzen Vorbereitungszeit<sup>21</sup> allein nicht zu erklären; denn es handelt sich hierbei um ein leichter überschaubares Gebiet. Die eigentliche Ursache liegt in dem grundsätzlichen Meinungsstreit darüber, ob die Freiheit der wissenschaftlichen Meeresforschung, die die Nutzung des Meeresraumes in dem



gegenwärtigen Ausmaß überhaupt erst ermöglicht hat, weiterhin die Grundlage der rechtlichen Ordnung bilden soll. Es gelang deshalb lediglich, Entwürfe für einen Artikel über Begriff und Ziele wissenschaftlicher Meeresforschung<sup>22</sup> und für einen Artikel über ihre Durchführung und Förderung<sup>23</sup> — beide mit Alternativen — zu formulieren.

Den Schwerpunkt der Diskussion bildete die Frage der *Meeresforschung in der Wirtschaftszone*. Die Entwicklungsländer, d. h. die große Mehrheit der Staaten, sprachen sich dafür aus, dem Küstenstaat das ausschließliche Recht zur Regelung und Durchführung von Forschungsvorhaben in dieser Zone vorzubehalten bzw. die Meeresforschung von seiner Zustimmung und Beteiligung abhängig zu machen. Dagegen setzten sich die Industrienationen überwiegend für eine weitgehende Forschungsfreiheit ein. Ihre Bereitschaft, den Küstenstaat bei der Durchführung der Forschungsvorhaben und der Auswertung der Ergebnisse zu beteiligen<sup>24</sup>, führte zu keiner Annäherung der Standpunkte.

Der unbefriedigende Verlauf der Beratungen über die Meeresforschung in der Wirtschaftszone wirkte sich auch nachteilig auf die Behandlung des Komplexes *Meeresforschung außerhalb der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt* aus. Eine Einigung auf einen gemeinsamen Textvorschlag, in dem die Freiheit der wissenschaftlichen Meeresforschung anerkannt wird, war nicht möglich. Die Entwicklungsländer waren lediglich bereit, einen Artikelentwurf zu akzeptieren, in dem die Pflicht zur Zusammenarbeit bei der Meeresforschung unter besonderer Berücksichtigung der Interessen und Bedürfnisse der Entwicklungsländer statuiert wird. Auch ein Vermittlungsvorschlag, neben dem Recht auf freie Meeresforschung die Pflicht zur Zusammenarbeit bei der Meeresforschung festzulegen, beseitigte nicht die Verhärtung der Fronten.

### 3. Technologietransfer

Auf dem Gebiet Entwicklung und Weitergabe von Technologie kann man von einer Konferenzvorbereitung im strengen Sinne kaum sprechen. Es fand lediglich eine allgemeine Aussprache im Untersuchungsausschuß III statt. Selbst die Entwicklungsländer, von denen die Forderung nach Technologietransfer kommt, legten keine Artikelentwürfe vor. In der Arbeitsgruppe wurde das Thema überhaupt nicht behandelt.

## II. Die Beratungen der Seerechtskonferenz

Obwohl angesichts der unzureichenden Vorbereitung von vornherein nicht mit einem erfolgreichen Abschluß der Konferenz während der Beratungen in Caracas gerechnet werden konnte, verlief die Konferenz enttäuschend. Der 3. Ausschuß verlor viel Zeit mit Verhandlungen über die Organisation der Arbeit, da die Gruppe 77 der Einsetzung von zwei Unterausschüssen — einem für Meeresverschmutzung und einem für Meeresforschung und Technologietransfer — widersprach. Erst am 15. Juli, also fast vier Wochen nach Beginn der Konferenz, einigte man sich darauf, abwechselnd informelle Sitzungen über den Tagesordnungspunkt Meeresverschmutzung und über die Tagesordnungspunkte Meeresforschung und Technologietransfer abzuhalten. Das entspricht — mit anderer Bezeichnung — genau der im Meeresbodenausschuß vorgenommenen Arbeitsteilung.

Einen weiteren Streitpunkt bildete die Leitung der so gebildeten informellen Arbeitsgruppen. Nachdem als Vorsitzender des 3. Ausschusses mit dem Bulgaren Yankov ein Vertreter der Ostblockstaaten gewählt worden war, schied der Pole Olaszowka als Vorsitzender der Arbeitsgruppe Meeresforschung und Technologietransfer aus. Daher wurde zunächst vorgeschlagen, daß die stellvertretenden Ausschußvorsitzenden, d. h. die Vertreter Kolumbiens, Zyperns und der Bundesrepublik Deutschland<sup>25</sup>, die Arbeitsgruppen leiten sollten. Die endgültige Entscheidung bestand jedoch darin, daß der Mexikaner Vallarta — an Stelle des Vertreters von Kolumbien — wieder

den Vorsitz der Arbeitsgruppe Meeresverschmutzung übernahm, während zum Vorsitzenden der Arbeitsgruppe Meeresforschung und Technologietransfer der Deutsche Metternich<sup>26</sup> gewählt wurde.

Außerdem entschied der Ausschuß, vor Beginn der Beratungen in den Arbeitsgruppen eine Generaldebatte abzuhalten, die den Delegationen Gelegenheit geben sollte, die Haltung ihrer Regierungen zu den Tagesordnungspunkten 12 bis 14 darzulegen. Diese Debatte, in der auch die Bundesrepublik Deutschland Erklärungen abgab<sup>27</sup>, konnte erst am 19. Juli abgeschlossen werden, so daß die Arbeitsgruppen, d. h. die eigentliche Verhandlungsebenen, erst gegen Ende der fünften(!) Konferenzwoche ihre Tätigkeit aufnehmen konnten. Unter diesen Umständen kann es nicht verwundern, daß die Konferenz das Stadium von Verhandlungen nicht erreichte, sondern diese lediglich vorbereitete.

### 1. Meeresverschmutzung

Zentrales Thema der Beratungen über Maßnahmen zur Reinhaltung des Meeres war die Forderung, dem Küstenstaat das Recht zum Erlaß von Reinhaltungsvorschriften und deren Durchsetzung in einer Meereszone von 200 sm Breite einzuräumen. Bei diesem Generalangriff der Anhänger des *zonal approach* ging es aber anscheinend nicht allen Staaten um eine möglichst wirkungsvolle Bekämpfung der Meeresverschmutzung, sondern mehr um eine flankierende Maßnahme in ihrem Kampf, unter der Firma ›Wirtschaftszone‹ die Anerkennung eines 200 sm breiten Küstenmeeres durchzusetzen. Wurde doch als Begründung für die Forderung nach der Verschmutzungskontrollzone oft nicht etwa angeführt, der Küstenstaat sei in dieser Zone wegen seiner räumlichen Nähe oder seinem Interesse an der Reinhaltung seiner Gewässer und Küsten der beste Garant für die Verhinderung von Meeresverschmutzungen, sondern lediglich, da die — in vielen Wirtschaftszone kaum vorhandenen — Meeresschätze dieser Zone dem Küstenstaat gehörten, müsse er auch das Recht haben, sie vor Verschmutzung zu schützen. Diese Pseudologik<sup>28</sup>, die gar nicht erst danach fragt, ob das Rezept dem Patienten Meeresumwelt hilft<sup>29</sup>, hat aber durch ständige Wiederholung ihre Wirkung nicht verfehlt; denn gegenüber den Beratungen des Meeresbodenausschusses ist eine weitere Zunahme der Anhängerschaft des *zonal approach* zu verzeichnen. Das fand seinen sichtbaren Ausdruck in der gemeinsamen Vorlage eines Artikelentwurfes durch eine Gruppe von zehn Staaten über den *zonal approach* bei der Erhaltung der Meeresumwelt<sup>30</sup>, der dem Küstenstaat umfassende Kontrollrechte in seiner Wirtschaftszone einräumt. Da den Entwurf sechs Staaten, die Miteinbringer eines Arbeitspapiers über die küstenstaatliche Durchsetzung von Reinhaltungsvorschriften im Meeresbodenausschuß waren<sup>31</sup>, nicht mit eingebracht haben, diese Staaten aber weiter für eine Verschmutzungskontrollzone eintreten, ist damit die Zahl der Staaten, die sich für den *zonal approach* durch Einbringung von Textvorschlägen eingesetzt haben, weiter gestiegen<sup>32</sup>. Nachdem die Anerkennung der 200 sm Wirtschaftszone durch die Sowjetunion dieser praktisch schon zum Durchbruch verholfen hat, wird es großer Anstrengungen bedürfen, die Konferenz davon zu überzeugen, daß der *zonal approach* kein Allheilmittel ist und nicht für alle Quellen der Meeresverschmutzung optimale Bekämpfungsmöglichkeiten schafft.

a) Behandlung der Artikelentwürfe des UN-Meeresbodenausschusses  
Eine Reihe von Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, hatte sich in der Generaldebatte dafür ausgesprochen, die informellen Artikelentwürfe des Meeresbodenausschusses der Arbeit der Seerechtskonferenz zugrundezulegen. Die Arbeitsgruppe Meeresverschmutzung beschloß daher, zunächst diese Textvorschläge zu behandeln. Hierbei beschränkte sie sich darauf, Änderungs- und Ergänzungsanträge ohne Aussprache entgegenzunehmen<sup>33</sup>. Die Beratung der Anträge fand

in einer von ihr eingesetzten kleinen negotiating and drafting group statt. Das Ergebnis war die Annahme von Entwürfen für sieben Artikel durch die Arbeitsgruppe<sup>34</sup>, die aber vom 3. Ausschuß selbst lediglich zur Kenntnis genommen wurden. Ein Vergleich der Texte mit denen des Meeresbodenausschusses ergibt, daß die Konferenz im Gegensatz zu diesem keine Entwürfe betreffend Reinhaltungsvorschriften, Überwachung der Meeresumwelt auf Verschmutzung und Beendigung umweltschädigender Aktivitäten<sup>35</sup> erarbeiten konnte. Von den angenommenen Texten sind nur drei nicht kontrovers. Sie werden vermutlich ohne substantielle Änderungen in das Vertragswerk aufgenommen, und zwar handelt es sich dabei um Artikelentwürfe über

- > die grundlegende Verpflichtung der Staaten zum Schutz und zur Erhaltung der Meeresumwelt,
- > das Verbot des Verschmutzungstransfers und
- > die technische Unterstützung bei der Bekämpfung der Meeresverschmutzung.

Folgende sachliche Änderungen sind hervorzuheben:

Die Artikelentwürfe des Meeresbodenausschusses litten darunter, daß nicht immer zwischen den einzelnen Quellen der Meeresverschmutzung sachgerecht differenziert wurde<sup>36</sup>. Daher hat sich zusammen mit anderen Staaten die Bundesrepublik Deutschland auf der Konferenz dafür eingesetzt, der sich aus den verschiedenen Arten der Meeresverschmutzung ergebenden Notwendigkeit unterschiedlicher Bekämpfungsmaßnahmen entsprechende Regelungen zu schaffen. Ein erster Erfolg dieser Bemühungen ist der neue Paragraph 4 des Artikelentwurfs über besondere Verpflichtungen, der statt bisher drei<sup>37</sup> nunmehr sechs Quellen der Meeresverschmutzung unterscheidet und die Einbringung von Abfällen ins Meer (dumping) nicht mehr als einen Fall der Meeresverschmutzung durch Schiffe behandelt<sup>38</sup>.

Der Textvorschlag über die Berücksichtigung wirtschaftlicher Gegebenheiten bei der Erfüllung von Umweltschutzverpflichtungen hat einen erheblichen Bedeutungswandel dadurch erfahren, daß nach einer seiner Alternativen solche Gegebenheiten nicht nur bei der Erfüllung der Verpflichtung zur Bekämpfung der Meeresverschmutzung vom Lande aus, sondern auch bei allen anderen Umweltschutzverpflichtungen berücksichtigt werden sollen<sup>39</sup>. Wenn eine derartige Bestimmung Bestandteil des Übereinkommens werden sollte, könnten die Entwicklungsländer ohne Bedenken hohe Umweltschutzverpflichtungen übernehmen, da hierdurch in der Praxis nur die Industrienationen finanziell belastet werden würden.

#### b) Schaffung und Durchsetzung von Reinhaltungsvorschriften

Die von der Konferenz erarbeiteten Artikelentwürfe können allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Hauptarbeit noch bevorsteht. Die informelle negotiating and drafting group konnte nämlich die Änderungsanträge zu dem Artikelentwurf über Reinhaltungsvorschriften<sup>40</sup> nicht mehr beraten und auch das Problem der Durchsetzung solcher Vorschriften durch Verwaltungsbehörden und Gerichte wurde auf der eigentlichen Verhandlungsebene der informellen Sitzungen nicht diskutiert. Man einigte sich lediglich auf ein Arbeitsschema für die zukünftigen Erörterungen, welches allerdings den Vorzug hat, eine differenzierende Behandlung der verschiedenen Arten der Meeresverschmutzung sicherzustellen<sup>41</sup>.

Hierbei bereitet die *Meeresverschmutzung von Lande aus* noch am wenigsten Schwierigkeiten, da Übereinstimmung darüber besteht, daß die Reinhaltungsvorschriften von dem verschmutzenden Staat, d. h. in der Regel vom Küstenstaat selbst, zu erlassen sind und ihre Einhaltung durch administrative und strafrechtliche Maßnahmen desselben sicherzustellen ist. Meinungsverschiedenheiten bestehen hauptsächlich in bezug auf die Forderung, darüber hinaus sollten auf internationaler und regionaler Ebene Reinhaltungsvorschriften ge-

schaffen werden, die beim Erlaß der nationalen Bestimmungen zu berücksichtigen seien<sup>42</sup>.

Auch hinsichtlich der *Meeresverschmutzung durch Ausbeutung des Meeresbodens innerhalb nationaler Hoheitsgewalt* ist praktisch unbestritten, daß der Küstenstaat die Reinhaltungsvorschriften erlassen und durchsetzen soll. Keine Klarheit besteht dagegen über die Bedeutung, die internationalen Vorschriften und internationalen Organisationen wie der neu zu gründenden Meeresbodenbehörde oder der IMCO bei ihrer Ausarbeitung zukommen soll. Eine Reihe von Staaten fordert für den Küstenstaat das Recht, von internationalen Regelungen durch strengere nationale Bestimmungen abweichen zu können<sup>43</sup>.

Vorschriften zur Bekämpfung der *Meeresverschmutzung durch Ausbeutung des Tiefseebodens*<sup>44</sup> soll nach einhelliger Meinung die neu zu gründende internationale Meeresbodenbehörde erlassen.

Wie bei der Meeresverschmutzung vom Lande aus und durch Ausbeutung des Meeresbodens in der Wirtschaftszone so zeichnet sich auch hinsichtlich der *Einbringung von Abfällen ins Meer* die Durchsetzung des zonal approach als Grundlage der zukünftigen Regelung ab, nachdem sich in der Generaldebatte unter anderem auch die Sowjetunion und das Vereinigte Königreich dafür ausgesprochen haben, daß der Küstenstaat die einschlägigen Vorschriften in einer an sein Küstenmeer angrenzenden Meereszone durchsetzen soll<sup>45</sup>.

Das eigentliche Problem bildet — sowohl von der Schwierigkeit der Materie als auch der Schärfe des Meinungsstreites her — die Bekämpfung der *Meeresverschmutzung durch Schiffe*. Die Schiffahrtsnationen bestehen weiterhin darauf, daß international vereinbarte Reinhaltungsvorschriften zur Anwendung kommen<sup>46</sup>. Lediglich für Schiffe unter seiner eigenen Flagge soll ein Staat davon abweichende strengere Bestimmungen erlassen können. Demgegenüber verlangen die Anhänger des zonal approach für den Küstenstaat das Recht, zumindest bei Fehlen ausreichender internationaler Vorschriften innerstaatliche Normen, die in der Wirtschaftszone auch für Schiffe unter fremder Flagge gelten sollen, erlassen zu können. Das ist eine, was Vorschriften über den Bau, die Ausrüstung und Bemannung von Schiffen betrifft, schlechthin unakzeptable Forderung, da bei Anerkennung dieses Rechts von vornherein der politische Druck zur Vereinbarung ausreichender internationaler Regelungen, deren Einheitlichkeit für die Schifffahrt und den von ihr abhängigen überseeischen Warenverkehr von außerordentlicher Wichtigkeit ist, beseitigt würde. Diese Konsequenz wäre aber unter dem Gesichtspunkt einer wirkungsvollen Bekämpfung der Meeresverschmutzung höchst unerwünscht; denn unzureichende internationale Reinhaltungsvorschriften würden sich nicht nur auf die Meeresumwelt der Wirtschaftszone, sondern auch des außerhalb dieser Zone liegenden — weitaus größeren — Teils der Hohen See negativ auswirken. Da Schiffe gewissermaßen eine Quelle der Meeresverschmutzung im Umherziehen bilden und die von ihnen ins Meer abgegebenen Verschmutzungsstoffe mit Wind und Strömungen über große Entfernungen auch in die Wirtschaftszonen der Küstenstaaten treiben, hilft also deren Selbsthilfe weder ihnen noch der Meeresumwelt. Es ist deshalb zu hoffen, daß bis zur nächsten Sitzungsperiode die Erkenntnis der Notwendigkeit weltweit geltender einheitlicher Reinhaltungsvorschriften für die Schifffahrt wächst. Das gilt auch in bezug auf die von den Entwicklungsländern verstärkt erhobene Forderung, im Interesse der Erleichterung des Aufbaus eigener Handelsflotten müßten sie das Recht erhalten, für Schiffe unter ihrer Flagge weniger strenge Reinhaltungsvorschriften erlassen zu können<sup>47</sup>.

Als ein gutes Omen für die weiteren Beratungen mag sich erweisen, daß noch im Sommer 1973, in der letzten Phase der Arbeit des Meeresbodenausschusses, die IMCO, d. h. die Organisation, in deren Rahmen die internationalen Reinhaltungs-



vorschriften auszuarbeiten sein werden, heftiger Kritik ausgesetzt war, während ein Jahr später in Caracas die von ihr zur Bekämpfung der Meeresverschmutzung geleistete vorbildliche Arbeit auch von den Entwicklungsländern<sup>48</sup>, aus deren Reihen die Kritik gekommen war, anerkannt wurde. Gegen Ende der diesjährigen Sitzungsperiode machte Chile, das sich unter den Kritikern der IMCO besonders hervorgetan hatte und trotz Inanspruchnahme weitgehender küstenstaatlicher Rechte<sup>49</sup> in seinen Gewässern zwei schwere Fälle von Ölverschmutzung in kurzer Zeit hintereinander nicht hat verhindern können, sogar den Vorschlag, unter der Aufsicht der IMCO sollten regionale Katastrophenstäbe zur Bekämpfung von Meeresverschmutzungen eingerichtet werden<sup>50</sup>.

Pessimistischer sind die Aussichten einer Einigung in der Frage, wessen Behörden und Gerichte für die Einhaltung der Reinhaltungsvorschriften verantwortlich sein sollen, zu beurteilen. Soweit es sich um die Durchsetzung der Vorschriften auf der Hohen See handelt, ist das weiterhin unbestritten der Flaggenstaat. Seine Hoheitsgewalt soll allerdings nach den Vorstellungen einer Reihe von Staaten durch Kontrollbefugnisse des Hafenstaates ergänzt werden<sup>51</sup>. Die Auseinandersetzung dreht sich nach wie vor hauptsächlich um die Durchsetzung von Reinhaltungsvorschriften in der Wirtschaftszone. Hier hat sich das Meinungsbild in der Weise verändert, daß sich die Anhängerschaft des zonal approach vergrößert hat, insbesondere mit Griechenland eine weitere Schifffahrtsnation ihre Bereitschaft signalisiert hat, dieses Konzept in begrenztem Umfang zu akzeptieren<sup>52</sup>. Eine genauere Analyse des zonal approach ergibt jedoch, daß die Gewährung küstenstaatlicher Kontrollrechte über die internationale Schifffahrt in breiten, an das Küstenmeer angrenzenden Meereszonen<sup>53</sup> mehr Probleme schafft als sie hinsichtlich der Bekämpfung der Meeresverschmutzung — scheinbar — löst. Das gilt insbesondere dann, wenn der Küstenstaat auch das Recht erhält, Verstöße gegen Reinhaltungsvorschriften strafrechtlich zu ahnden, da sich dann — z. B. bei einer »grenzüberschreitenden« Verschmutzung mehrerer Kontrollzonen — die Möglichkeit von Doppel-, ja sogar von Mehrfachbestrafungen ergibt. Der zonal approach ist daher für viele Schifffahrtsnationen, insbesondere die großen Seemächte Sowjetunion<sup>54</sup>, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten,

auch in der gemäßigten Form des französischen<sup>49</sup> oder japanischen<sup>50</sup> Entwurfs nicht akzeptabel<sup>55</sup>.

Angesichts dieses Stellungskrieges zwischen Anhängern des flag/port state approach und den Zonalisten versucht ein Artikelentwurf der Bundesrepublik Deutschland vom 1. August<sup>56</sup> mit einem *funktionalen Konzept*, welches die Kontrollfunktionen so unter Flaggen-, Hafen- und Küstenstaaten aufteilt, daß jeweils demjenigen Staat Befugnisse zugewiesen werden, der zu ihrer Ausübung am besten geeignet erscheint, neue Wege zu weisen<sup>57</sup>. Neu ist hieran vor allem folgendes: Nach geltendem Seevölkerrecht kann nur der Flaggenstaat ein Handelsschiff auf Hoher See anhalten, um festzustellen, ob es unter Verstoß gegen Reinhaltungsvorschriften schädliche Stoffe in das Meer abgegeben hat<sup>58</sup>. Nach den Vorstellungen der Anhänger des zonal approach soll auch der Küstenstaat in einer an sein Küstenmeer angrenzenden, genau abgegrenzten Meereszone die gleichen Befugnisse erhalten. Dadurch würde diese Zone hinsichtlich der Verschmutzungskontrolle dem Küstenmeer gleichgestellt werden; denn durch die »territoriale« Zuweisung würden die Kontrollrechte einen ausschließlichen Charakter besitzen. Das begründet insbesondere in den Randmeeren aufgrund der geographischen Gegebenheiten erhebliche Mißbrauchsverfahren. Vor allem aber werden benachbarte Küstenstaaten, die infolge von Meeresströmungen, Wetterbedingungen und dergleichen durch einen Verstoß gegen Reinhaltungsvorschriften in der Verschmutzungskontrollzone ihres Nachbarstaates weitaus stärker betroffen sein können als dieser selbst und daher auch ein größeres Interesse an der Durchführung von Ermittlungen haben können, von der Ausübung solcher Kontrollbefugnisse ausgeschlossen. Diesen Nachteilen begegnet der functional approach der Bundesrepublik Deutschland dadurch, daß in Weiterentwicklung der Grundgedanken des Brüsseler Interventions-Übereinkommens vom 29. November 1969 jedem Küstenstaat im Falle einer größeren Meeresverschmutzung, die sich auf der Hohen See in der Nähe seines Küstenmeeres ereignet hat, Ermittlungsbefugnisse gegenüber einem nahe der Verschmutzungsstelle angetroffenen Handelsschiff eingeräumt werden<sup>59</sup>. Auf diese Weise kann nicht nur der Staat, in dessen Wirtschafts- oder Verschmutzungskontrollzone sich ein Verstoß ereignet hat, der aber unter Umständen kein Interesse an der Durch-

Der neue Bonner Botschafter bei den Vereinten Nationen, Rüdiger von Wechmar (links), überreichte Generalsekretär Kurt Waldheim am 15. Juli sein Beglaubigungsschreiben. Von Wechmar, bis dahin Chef des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, löste Botschafter Walter Gehlhoff ab, der die Bundesrepublik als erster Botschafter nach dem deutschen UN-Beitritt (und vorher lange Zeit als Ständiger Beobachter) bei den Vereinten Nationen vertreten hatte. Gehlhoff kehrte als Staatssekretär ins Auswärtige Amt zurück. Die diesjährige 29. UN-Generalversammlung wählte von Wechmar zu einem ihrer Vizepräsidenten. Hierdurch gehört er zugleich dem Lenkungsausschuß an, der die Tagesordnung der Generalversammlung vorschlägt und andere wichtige Verfahrensfragen regelt.



führung von Ermittlungen hat, sondern auch jeder andere benachbarte Küstenstaat die Ermittlungen führen. Da eine so ausgestaltete Ermittlungsbefugnis außerdem immer Ausnahmecharakter behält, sind gleichzeitig die Gefahren mißbräuchlicher Eingriffe in die Flaggenhoheit im Vergleich zum zonal approach erheblich verringert. Beides, effektivere Kontrolle und verminderte Mißbrauchsgefahr, ergibt sich auch daraus, daß der functional approach die Vereinbarung kooperativer Kontrollverfahren und damit gleichzeitig die Kontrolle der Kontrolleure begünstigt.

Wie das Problem der Schaffung und Durchsetzung von Reinhaltungsvorschriften schließlich gelöst werden wird, läßt sich nach dem Verlauf der Konferenzrunde in Caracas noch nicht hinreichend deutlich abschätzen. Vieles wird davon abhängen, welches Ergebnis die Beratungen über das Konzept der special areas bringen werden<sup>60</sup>.

## 2. Meeresforschung

Mehr als beim Komplex Meeresverschmutzung stand die Diskussion über die zukünftige völkerrechtliche Ordnung der Meeresforschung im Zeichen des Gegensatzes zwischen Entwicklungsländern und Industrienationen. Hier bestehen — im Gegensatz etwa zum Problem der Meeresverschmutzung durch Schiffe — echte Interessengegensätze, die nur schwer zu überbrücken sind. Gegenüber den Beratungen des Meeresbodenausschusses ist sogar noch eine weitere Versteifung der Fronten festzustellen, da es den Entwicklungsländern nicht mehr allein darum zu gehen scheint, Forschungsvorhaben in der Wirtschaftszone von ihrer Genehmigung und Beteiligung abhängig zu machen und hinsichtlich der übrigen Meeresforschung auf der Hohen See eine völkerrechtliche Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen Industrienationen und Entwicklungsländer zu begründen. Vielmehr muß man aufgrund des Verlaufs der Sitzungsperiode in Caracas den Eindruck gewinnen, daß auf der Seerechtskonferenz der großangelegte Versuch unternommen wird, die Meeresforschung der Industrienationen<sup>61</sup> unter die Kontrolle der Entwicklungsländer zu bringen.

Dieses aus der Sicht der Wissenschaft schockierende Bemühen wird verständlicher, wenn man sich vergegenwärtigt, daß für die Entwicklungsländer Meeresforschung wie jede andere Forschung einen Luxus darstellt, den sie sich nicht zu leisten können glauben<sup>62</sup>, wenn sie ohne praktische Nutzenanwendung lediglich der Erweiterung des menschlichen Wissens über die Meeresumwelt dient. Für sie ist Forschung in erster Linie ein Mittel zur Förderung der eigenen wirtschaftlichen Entwicklung und Meeresforschung im besonderen vor allem eine Vorstufe der Prospektion nach Rohstofflagerstätten und der Erkundung von verwertbaren Fischbeständen. Meeresforschung so verstanden vergrößert, da sie praktisch nur von Industrienationen betrieben wird, die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen diesen und den Entwicklungsländern und widerspricht daher ihrer Politik des Abbaus des sozialen Gefälles zwischen armen und reichen Staaten. Von dieser Einbindung in ihre Gesamtstrategie her erhalten auch die Forderungen der Entwicklungsländer auf der Seerechtskonferenz ihr eigentliches Gewicht<sup>63</sup>. Ein doch sehr anfechtbares Wissenschaftsverständnis, das kaum dazu beitragen wird, Hunger und Armut zu beseitigen, sondern nur einigen wenigen Staaten hilft, die ohnehin im Begriff sind, die Schwelle zur Industrienation zu überschreiten. Das mag man beklagen und dabei zusätzlich darauf hinweisen, daß nur für wenige Entwicklungsländer jemals die Möglichkeit gegeben sein wird, selbständige Meeresforschung zu betreiben<sup>64</sup>, für die übrigen aber die Verfolgung solcher Ziele illusionär ist. Ebenso illusionär wäre es allerdings, hieraus Kapital schlagen zu wollen und den Versuch zu unternehmen, die Solidarität der Entwicklungsländer zu sprengen, statt mit ihnen als Gruppe einen Interessenausgleich zu suchen.

Die Kontrolle der Meeresforschung läßt sich für die Entwicklungsländer paradoxerweise am wirkungsvollsten durch zwei scheinbar entgegengesetzte Politiken erreichen: extremen Nationalismus in der Wirtschaftszone und extremen Internationalismus in dem außerhalb der Wirtschaftszone liegenden Teil der Hohen See. Die Forderungen nach umfassender Regelungsbefugnis des Küstenstaates in der Wirtschaftszone und nach ebenso umfassenden Rechten einer neu zu gründenden Meeresbodenbehörde in der international area bildeten daher die wichtigsten Beratungsthemen. Hierbei machte die Konferenz im Vergleich zu den Vorarbeiten des Meeresbodenausschusses beachtliche Fortschritte; denn es gelang der Arbeitsgruppe Meeresforschung und Technologietransfer, die Hauptströmungen zu beiden Fragen in einem alternativen Textvorschlag zusammenzufassen<sup>65</sup>.

### a) Meeresforschung in der Wirtschaftszone

Auf der Grundlage des Artikelentwurfs des Meeresbodenausschusses über Durchführung und Förderung wissenschaftlicher Meeresforschung<sup>66</sup> formulierte die Arbeitsgruppe einen Text mit vier Alternativen, in denen die wichtigsten Meinungen zum Ausdruck kommen<sup>65</sup>:

Die Gruppe 77 will die Meeresforschung in der Wirtschaftszone dem Küstenstaat vorbehalten bzw. seiner umfassenden Kontrolle unterwerfen<sup>66</sup>. Hiervon unterscheidet sich eine aus Entwicklungsländern und Industrienationen zusammengesetzte Gruppe<sup>67</sup> hauptsächlich dadurch, daß ihrer Meinung nach der Küstenstaat seine Genehmigung zur Durchführung von Forschungsvorhaben in dieser Zone nicht verweigern soll, wenn der Antragsteller gewisse Voraussetzungen — insbesondere weitgehende Beteiligung des Küstenstaates — erfüllt. Dagegen lehnt eine andere, ebenfalls Entwicklungsländer und Industrienationen umfassende Gruppe — hauptsächlich Binnen- und geographisch benachteiligte Staaten —, zu der auch die Bundesrepublik Deutschland gehört, das Genehmigungserfordernis ab, ist aber bereit, eine Pflicht zur Notifizierung von Vorhaben und ein Beteiligungsrecht des Küstenstaates zu akzeptieren<sup>68</sup>. Auf völliger Forschungsfreiheit besteht schließlich eine außer Frankreich und das Vereinigte Königreich hauptsächlich Ostblockstaaten<sup>69</sup> umfassende Gruppe.

Die unnachgiebige Haltung der beiden letztgenannten Gruppen wird verständlich, wenn man berücksichtigt, daß Meeresforschung nicht nur Großforschung, sondern auch Großraumforschung ist. Die Forschungsprojekte müssen daher, wenn sie aussagekräftige Ergebnisse liefern sollen, oft über die Grenzen von Wirtschaftszonen hinausgreifen. Solche, meist an die Einhaltung genauer Zeitpläne gebundene Projekte können also bei Einführung einer Genehmigungspflicht für Forschungen in der Wirtschaftszone unter Umständen einfach dadurch vereitelt werden, daß ein Küstenstaat — oft würden es mehrere sein, deren Genehmigung einzuholen wäre — nicht rechtzeitig über einen Genehmigungsantrag entscheidet. Mit derartigen Unsicherheitsfaktoren belastet ist moderne Meeresforschung, bei der nicht selten Forschungsschiffe und -flugzeuge mehrerer Staaten eingesetzt werden, einfach undurchführbar.

Ein Kompromiß ist noch nicht zu erkennen. Die endgültige Regelung wird vermutlich zu einem erheblichen Teil davon abhängen, welche rechtliche Ausgestaltung die Meeresforschung in der international area erfährt.

### b) Meeresforschung außerhalb der Wirtschaftszone

Die Auseinandersetzung um die Meeresforschung jenseits der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt hat eine beträchtliche Zuspitzung durch die Forderung der Gruppe 77 erfahren, in der international area die Berechtigung zur Durchführung von Forschungsvorhaben auf die neu zu gründende Meeresbodenbehörde zu übertragen. Diese soll wiederum von ihr autorisierte Meeresforschung Dritter in vollem Umfang kontrollieren<sup>70</sup>. Dabei gehen einige Staaten sogar soweit, diese Forderung auch auf Forschungstätigkeiten in der Wassersäule zu



erstrecken<sup>71</sup>. Demgegenüber treten die Industriestaaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, aber auch eine Reihe von Entwicklungsländern<sup>72</sup>, für die Aufrechterhaltung der Forschungsfreiheit ein<sup>73</sup>.

Die Meinungsunterschiede werden, da es sich um diametral entgegengesetzte Positionen handelt, nur schwer zu beseitigen sein. In diesem Zusammenhang ist aber darauf hinzuweisen, daß sich die Arbeitsgruppe auf einen gemeinsamen Artikelentwurf über »Internationale und regionale Zusammenarbeit in der Meeresforschung einschließlich Austausch und Veröffentlichung wissenschaftlicher Daten« hat einigen können, der den Entwicklungsländern nicht nur eine Vorzugsstellung beim Austausch wissenschaftlicher Daten und Informationen und der Weitergabe von durch Meeresforschung gewonnenen Kenntnissen einräumt, sondern auch den Ausbau ihrer eigenen Forschungskapazitäten durch Ausbildung wissenschaftlichen und technischen Personals fördert<sup>74</sup>. Es erscheint nicht ausgeschlossen, daß weitere Schritte der Industrienationen in dieser Richtung die Attraktivität der Politik des extremen Internationalismus beseitigen und dadurch eine Einigung ermöglichen.

### 3. Technologietransfer

Im Bereich des Technologietransfers sind gegenüber der Arbeit des Meeresbodenausschusses keine nennenswerten Fortschritte zu verzeichnen. Zwar haben die Entwicklungsländer jetzt drei formelle Textvorschläge<sup>75</sup> vorgelegt, in denen geradezu ein Warenhauskatalog von Forderungen erhoben wird. Die Arbeitsgruppe befaßte sich jedoch nicht mit diesem Thema, so daß auch schlecht abgeschätzt werden kann, welchen Verlauf die weiteren Erörterungen nehmen werden.

#### Ausblick

Die Aussichten, schon während der nächsten Konferenzrunde im 3. Ausschuß zu einem erfolgreichen Abschluß zu kommen, sind angesichts des bisherigen Beratungsergebnisses eher negativ zu beurteilen. Zwar sind die Positionen der verschiedenen Interessengruppen in den wichtigen Fragen deutlich geworden. Da aber noch keine echten Verhandlungen stattgefunden haben, ist nicht erkennbar, wo Kompromißbereitschaft besteht und wie die Interessengegensätze überbrückt werden können. Schon aus technischen Gründen wird man daher in Genf kaum zu einem zeichnungsreifen Vertragswerk kommen, selbst wenn man — was nicht ausgeschlossen ist — in wichtigen anderen Fragen zu einer Einigung kommt.

#### Anmerkungen

- 1 Später erweitert um das Problem des Technologietransfers.
- 2 Tagesordnungspunkte 1 (Internationale Ordnung für den Tiefseeboden), 5.6 (Meeresforschung auf dem Festlandssockel), 6.1 (Rechte und Jurisdiktion der Küstenstaaten in der Wirtschaftszone in bezug auf Verschmutzungskontrolle und wissenschaftliche Forschung), 6.8 (Verhinderung und Kontrolle der Verschmutzung und anderer Gefahren für die Meeresumwelt in der Wirtschaftszone), 7.4 (Vorzugsrechte der Küstenstaaten bei der Verhinderung und Kontrolle der Verschmutzung und anderer Gefahren für die Meeresumwelt).
- 3 Zunächst als Ad-hoc-Ausschuß, seit 1969 als ständiger Ausschuß; zur Einsetzung des UN-Meeresbodenausschusses und zur ersten Phase seiner Beratungen siehe Kehden, Die Vereinten Nationen und die Nutzung des Bodens und Untergrundes des Hohen Meeres außerhalb der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt, in: *Verfassung und Recht in Übersee* 1969, S. 131—167 (142ff.).
- 4 Inzwischen hatte der Ausschuß durch die Entschliebung der UN-Vollversammlung 2750 C (XXV) vom 17. Dezember 1970 (Deutscher Text: Vereinte Nationen 1971, S. 148) die Aufgabe erhalten, die für 1973 geplante 3. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen vorzubereiten. Da nach dem Beschluß der Vollversammlung auf dieser Konferenz die Probleme der Nutzung des ozeanischen Raumes umfassend zu behandeln waren, trug der Meeresbodenausschuß dieser Ausweitung seines Arbeitsgebietes durch Konstituierung von drei Unterausschüssen Rechnung.
- 5 Texte: UN-Doc.A/9021, Bd. 1, S. 86 (Meeresverschmutzung) und 103 (Meeresforschung).
- 6 WG.2/Paper No. 3.
- 7 WG.2/Paper No. 8/Add. 2 und 9.
- 8 WG.2/Paper No. 7.
- 9 Siehe die Artikelentwürfe über Technical Assistance (WG.2/Paper No. 12) und Monitoring (WG.2/Paper No. 13).

- 10 WG.2/Paper No. 10 and No. 10/Add. 1.
- 11 WG.2/Paper No. 15.
- 12 UN-Doc.A/9021, Bd. 1, S. 95.
- 13 Malta.
- 14 Kenia.
- 15 Flaggenstaat.
- 16 Es handelt sich dabei sämtlich um Staaten, die für die Schaffung einer ausschließlichen Wirtschaftszone von 200 sm Breite eintreten.
- 17 Hafentaat.
- 18 Vorschlag der Vereinigten Staaten; Text: UN-Doc.A/AC.138/SC.III/L.40.
- 19 Text: UN-Doc.A/AC.138/SC.III/L.46.
- 20 Text: UN-Doc.A/AC.138/SC.III/L.49.
- 21 Die Arbeitsgruppe Meeresforschung und Technologietransfer war insgesamt nur einen Monat tätig, befaßte sich in dieser Zeit aber nur mit Meeresforschung.
- 22 WG.3/Paper No. 4.
- 23 WG.3/Paper No. 5.
- 24 Siehe insbesondere den Vorschlag der Vereinigten Staaten; Text: UN-Doc.A/AC.138/SC.III/L.44.
- 25 Zunächst Ministerialrat Dr. Lampe, dann Ministerialdirigent Dr. Breuer; beide Bundesverkehrsministerium, Abteilung Seeverkehr, Hamburg.
- 26 Botschaftsrat an der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, New York.
- 27 Zum Komplex Meeresverschmutzung am 17. Juli (Zusammenfassung in: UN-Doc.A/CONF.62/C.3/SR.5, S. 15) und zum Komplex Meeresforschung und Technologietransfer am 19. Juli (Zusammenfassung in: UN-Doc.A/CONF.62/C.3/SR.8, S. 14).
- 28 Artikel 5 Nr. 7 des Festlandssockel-Übereinkommens vom 29. April 1958 legt dem Küstenstaat, dem ja durch dieses Übereinkommen überhaupt erst das Recht zur alleinigen Ausbeutung der ursprünglich allen Staaten gemeinschaftlich »gehörenden« Naturschätzen des Festlandssockels eingeräumt wird, umgekehrt — gewissermaßen als Ausgleich für diese Bevorzugung — die Pflicht auf, alle geeigneten Maßnahmen zum Schutze der lebenden Meeresreichtümer gegen schädliche Einwirkungen zu treffen, unabhängig davon, ob die der Nutzung durch alle Staaten unterliegenden Fischbestände der Hohen See oder lediglich die ihm nach Artikel 2 Nr. 4 des Übereinkommens »gehörenden« lebenden Vorkommen des Festlandssockels gefährdet sind.
- 29 Da die Küstenstaaten dem »Patienten« ohnehin lediglich einen anderen Arzt, nämlich sich selbst, verordnen, ist das auch fast eine »verbotene« Frage.
- 30 Miteinbringer: Kanada, Fiji, Ghana, Guyana, Indien, Iran, Island, Neuseeland, Philippinen, Spanien; Text: UN-Doc.A/CONF.62/C.3/L.6.
- 31 Australien, Jamaika, Kenia, Kolumbien, Mexiko, Tanzania; Text: UN-Doc.A/AC.138/SC.III/L.56.
- 32 Wichtiger als die zahlenmäßige Zunahme erscheint dabei, daß sich unter den hinzugekommenen Staaten Indien und Spanien befinden.
- 33 Die Anträge sind in den informellen Konferenzdokumenten CRP/MP/2—9/Rev.1 und CRP/MP/11—12/Rev.1 wiedergegeben.
- 34 Text: UN-Doc.A/CONF.62/C.3/L.15.
- 35 Texte des Meeresbodenausschusses: WG.2/Paper No. 15, 13 und 14.
- 36 Vgl. die Paragraphen 2 und 3 des Entwurfs über besondere Verpflichtungen (Text siehe Anm. 7) und den Entwurf über Reinigungsvorschriften (Text siehe Anm. 11).
- 37 Verschmutzung vom Lande aus, durch Schiffe und durch Ausbeutung des Meeresbodens; vgl. Paragraph 2 des alten Textes.
- 38 Statt dessen wird dumping seinem Charakter einer besonderen Form der Meeresverschmutzung vom Lande aus entsprechend jetzt im Zusammenhang mit dieser behandelt; vgl. Paragraph 4 (a), Text: UN-Doc.A/CONF.62/C.3/L.15.
- 39 Bisher WG.2/Paper No. 11, jetzt Artikel VII des Dokuments A/CONF.62/C.3/L.15.
- 40 Die Bundesrepublik Deutschland hat Änderungsanträge zu den Abschnitten über Verschmutzung vom Lande aus und durch Schiffe gestellt; Text: CRP/MP/9.
- 41 Siehe UN-Doc. A/CONF.62/C.3/L.14, S. 2.
- 42 So auch der Entwurf der Bundesrepublik Deutschland; Text: CRP/MP/9.
- 43 Vgl. insbesondere den Vorschlag der Vereinigten Staaten; Text: UN-Doc.A/AC.138/SC.III/L.40.
- 44 Meeresboden außerhalb der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt.
- 45 Vgl. hierzu den gemeinsamen Artikelentwurf der DDR und der Sowjetunion; Text: CRP/MP/12/Rev.1. Auch die Bundesrepublik Deutschland hat in ihrer Erklärung vom 17. Juli ihre Bereitschaft zu erkennen gegeben, dem Küstenstaat Kontrollrechte zur Verhinderung von Verstößen gegen internationale Reinigungsvorschriften einzuräumen; vgl. UN-Doc.A/CONF.62/C.3/SR.5, S. 17.
- 46 So z. B. der Vorschlag der Bundesrepublik Deutschland; Text: CRP/MP/9. Auch Staaten ohne größere Handelsflotte wie Ägypten, Birma, Cuba und Österreich treten hierfür ein.
- 47 Außer Brasilien jetzt auch Chile und Indien.
- 48 Unter anderem Cuba, Indien, Pakistan und Zaire.
- 49 Vgl. Kehden, Die Inanspruchnahme von Meereszonen und Meeresbodenzonen durch Küstenstaaten, 2. Aufl. 1971, S. 28.
- 50 UN-Doc.A/CONF.62/C.3/L.21.
- 51 Dabei ist jedoch streitig, wie weit die Befugnisse des Hafentaates gehen sollen. Nach dem Vorschlag der Vereinigten Staaten soll er auch Strafhoheit erhalten; Text: UN-Doc.A/AC.138/SC.III/L.40. Dagegen sehen die Entwürfe Griechenlands (Text: UN-Doc.A/CONF.62/C.3/L.4) und der Bundesrepublik Deutschland (Text: UN-Doc.A/CONF.62/C.3/L.7) nur Ermittlungsbefugnisse vor.
- 52 Siehe UN-Doc.A/CONF.62/C.3/L.4.
- 53 Japan hat in seiner Erklärung vom 9. August zu erkennen gegeben, daß es an eine Zone von 50 sm Breite denkt; vgl. UN-Doc.A/CONF.62/C.3/SR.14, S. 4.

- 54 Die Sowjetunion ist wie alle anderen Ostblockstaaten auch als Eigentümer einer Staatshandelsflotte gegenüber Eingriffen in die Flaggenhoheit besonders empfindlich.
- 55 Die Bundesrepublik Deutschland hat in der Erklärung vom 5. August ihre Gründe für die Ablehnung des zonal approach zusammenfassend dargelegt; vgl. UN-Doc.A/CONF.62/C.3/SR.12, S. 8.
- 56 Text: UN-Doc.A/CONF.62/C.3/L.7.
- 57 Siehe hierzu die einführenden Erklärungen vom 5. und 9. August; Zusammenfassung in: UN-Doc.A/CONF.62/C.3/SR.12, S. 8 und SR.13, S. 8.
- 58 Artikel 6 des Internationalen Übereinkommens zur Verhinderung der Meeresverschmutzung durch Schiffe vom 2. November 1973 gibt darüber hinaus dem Hafenstaat das Recht, ein Schiff, solange es sich in seinen Häfen oder Off-Shore Anlagen befindet, auf einen Verstoß gegen Reinhaltungsvorschriften zu überprüfen.
- 59 Vgl. Artikel IV. Die Organe des Küstenstaates dürfen nach diesem Vorschlag ein Schiff aber nur anhalten und an Bord gehen, wenn Grund zu der Annahme besteht, daß es unter Verstoß gegen einschlägige Reinhaltungsvorschriften schädliche Stoffe in das Meer abgeben hat und die Anhaltung zur Durchführung der Ermittlungen erforderlich ist.
- 60 Siehe hierzu unter anderem die — noch nicht erörterten — Textentwürfe Italiens, Tunesiens, Israels, der Bundesrepublik Deutschland und Schwedens; Text: CRP/MP/3/Add.1/Rev.1,3/Add.2,3/Add.3 und CRP/MP/9, 9/Rev.1.
- 61 Nur sie sind auf absehbare Zeit in der Lage, Großforschung in den Dimensionen moderner Ozeanographie zu planen, durchzuführen und zu verwerten.
- 62 Angesichts der riesigen Summen, die von den Industrienationen für Meeresforschung aufgewendet werden, nehmen die Entwicklungsländer es diesen auch nicht ab, daß sie sich hiervon keine praktisch verwertbaren Ergebnisse erhoffen.
- 63 Nicht von ungefähr besteht für die Entwicklungsländer ein enger Zusammenhang zwischen den Komplexen Meeresforschung und Technologietransfer.
- 64 Wie sich ja auch nur ein Teil der Industrienationen eine eigenständige Meeresforschung leisten kann.
- 65 Text: UN-Doc. A/CONF.62/C.3/L.17, II.
- 66 Vgl. den von Kolumbien als Sprecher der Gruppe 77 vorgelegten Artikelentwurf (Text: UN-Doc. A/CONF.62/C.3/L.13) und das informelle Papier CRP/Sc.Res./8/Rev. 1.
- 67 Mexiko, Spanien, Irland u. a.; vgl. CRP/Sc.Res./21, 23/Rev. 1.
- 68 Vgl. den Artikelentwurf von 17 Staaten, der auch von der Bundesrepublik Deutschland mit eingebracht worden ist (Text: UN-Doc.A/CONF.62/C.3/L.19), sowie den Vorschlag der Vereinigten Staaten (Text: UN-Doc.A/AC.138/SC.III/L.44).
- 69 Vgl. das informelle Papier CRP/Sc.Res./15.
- 70 So der informelle Artikelentwurf von 19 Entwicklungsländern (Text: CRP/Sc.Res./8/Rev. 1), der später in den formellen Entwurf der Gruppe 77 (Text: UN-Doc. A/CONF.62/C.3/L.13) übernommen wurde.
- 71 U. a. Guayana, Kenia und Madagaskar.
- 72 Vgl. Dokument A/CONF.62/C.3/L.19.
- 73 Am repräsentativsten das — von der Bundesrepublik Deutschland und der DDR mit eingebrachte — informelle Papier von 17 Staaten; Text: CRP/Sc.Res./24.
- 74 Text: UN-Doc. A/CONF.62/C.3/L.17, IB.
- 75 Nigeria (Text: UN-Doc. A/CONF.62/C.3/L.8), Sri Lanka (Text: UN-Doc. A/CONF.62/C.3/L.11) und eine Gruppe von 18 Staaten (Text: UN-Doc. A/CONF.62/C.3/L.12). Die Bundesrepublik Deutschland hat in ihrer Erklärung vom 19. Juli die Bereiche angedeutet, in denen sie konkrete Möglichkeiten der Weitergabe von Technologie sieht; Zusammenfassung: UN-Doc.A/CONF.62/C.3/SR.8, S. 15.

## Die UNO in Nahost seit dem Oktoberkrieg 1973

GERHARD MENNING

*Der nachstehende Beitrag gibt die Entwicklung im Nahen Osten aus der Sicht der Vereinten Nationen für die Zeit seit Beendigung des Oktoberkrieges 1973 wieder und knüpft an den Bericht des Autors in Heft 6/1973 an.*

### I

Die Aufgaben, die die Vereinten Nationen bei der Friedensgestaltung im Nahen Osten zu lösen haben, sind allem Anschein nach in den nächsten Jahren mehr technisch-militärischer als politischer oder diplomatischer Art. Nicht der Konferenzdelegierte, sondern der gewandte militärische Fachmann mit Sprachkenntnissen und Verhandlungsgeschick wird auf lange Sicht der erfolgreiche Repräsentant der Weltorganisation im Nahen Osten sein. Die Erkenntnisse der letzten zehn Monate waren in vieler Hinsicht ein Schulbeispiel für die Möglichkeiten und die Grenzen eines aktiven Friedensengagements der Vereinten Nationen unter den speziellen Bedingungen des Nahen Ostens. Erneut hat sich dabei die Erfahrung bestätigt, daß die wirklich bahnbrechenden politischen Entscheidungen in der Regel außerhalb oder an der Peripherie der Vereinten Nationen fallen. Als Ausnahmefall mag der spontane, auf Initiative der blockfreien Mitglieder zurückgehende Beschluß des Sicherheitsrates gelten, der zur Aufstellung und Entsendung der Friedenstruppe UNEF führte<sup>1</sup>.

Die großen Entscheidungen sind in erster Linie Ergebnis direkter politischer Einflußnahme der Großmächte, die sich in bilateralen Verhandlungen auf eine machtpolitische Basis stützen können, und es wäre unrealistisch, wollten die Vereinten Nationen versuchen, mit ihrer heterogenen und schwerfälligen Apparatur in einen Wettbewerb zur Geheimdiplomatie der Großmächte zu treten. Aber es hat sich andererseits auch wieder gezeigt, daß den Vereinten Nationen bei der technischen Gestaltung politischer Beschlüsse doch erheblicher Spielraum gelassen wird.

In der gegenwärtigen Phase der militärischen Entflechtung in den Kampfzonen haben Israel, Ägypten und Syrien den Organen der Vereinten Nationen wohl oder übel eine Fülle von Polizei- und Kontrollfunktionen einräumen müssen. Sie hätten auch keine andere Wahl gehabt: Eine Alternative zu einem Überwachungsmechanismus, wie ihn die Vereinten

Nationen allen Konfliktparteien zur Verfügung stellen, ist nicht vorhanden. Es gibt keinen Staat und keine Staaten-Gruppe, die ebenso wirksam und neutral und frei von politischen Nebenabsichten und Hintergedanken im nach wie vor hochexplosiven Kräftefeld des Nahen Ostens eine derart delikate Aufgabe erfüllen könnten.

Bei den wichtigsten Verhandlungen, in denen um die letzte Jahreswende und im Frühjahr dieses Jahres die Weichen für die weitere politische Entwicklung im Nahen Osten gestellt wurden, war den Vereinten Nationen wenig mehr als eine Zuschauerrolle beschieden. Bei den militärisch-technischen Verhandlungen über die Verwirklichung des Truppenentflechtungsabkommens hatte der als Vertreter der Vereinten Nationen anwesende Chef der Nahost-Friedenstruppe die Funktion eines Koordinators und eines Urkundbeamten übernommen. Wer enttäuscht war, daß auf dem Feld der eigentlichen politischen Entscheidungen den Vereinten Nationen nicht mehr an Einfluß und mehr direkte Mitwirkung zugebilligt wurde, konnte sich mit einer Feststellung trösten, die Generalsekretär Kurt Waldheim am 10. Januar 1974 auf einer Pressekonferenz in New York traf. Waldheim kam auf die Parallelität von multilateraler Diplomatie und bilateraler Großmachtbemühungen bei der Suche nach Frieden zu sprechen: Er sagte, es gebe auf diesem Gebiet keine Rivalität zwischen den Großmächten und den Vereinten Nationen. Die Wechselbeziehungen zwischen bilateraler und multilateraler Diplomatie seien eine hochinteressante und positive Entwicklung. Die konstruktive Rolle, die die Organisation im politischen Bereich und im militärischen Sektor gespielt habe, werde allseits anerkannt. Es wäre unvorteilhaft, wenn Prestige- und Wettbewerbsfragen zwischen den Vereinten Nationen und den Mächten, die sich um eine Lösung bemüht hätten, aufgeworfen würden. Die Vereinten Nationen, so sagte Waldheim, könnten das Problem nicht allein lösen, die Mitwirkung aller Parteien einschließlich der Großmächte sei unerlässlich.

### II

Bei den Bemühungen um schnelle Beendigung des vierten Nahost-Krieges (Oktober 1973) hatte der Sicherheitsrat zwei politische Aufgaben zu erfüllen. Er erließ erstens einen Aufruf an die Parteien, das Feuer einzustellen<sup>2</sup>, nachdem die



Supermächte in Moskau vereinbart hatten, daß die Waffen jetzt zu schweigen hätten. Auf diese Weise verwandelte der Sicherheitsrat einen hinter dem Rücken der Konfliktparteien erlassenen strengen Befehl der Großmächte in einen internationalen Appell, der als Ausdruck der Weltmeinung für das Selbstgefühl der Parteien schmackhafter war. Zweitens faßte der Sicherheitsrat den Beschluß, eine rund 7 000 Mann starke Friedenstruppe (UNEF) zur Kontrolle der Waffenruhe in den Nahen Osten zu entsenden<sup>3</sup>. Dieser zweite Entschluß führte zu einer militärisch-technischen Aktion, die hinsichtlich ihrer zeitlichen Dauer, ihrer materiellen Dimension, ihrer politischen Imponderabilien und ihrer Auswirkungen auf die Verhältnisse im Nahen Osten noch in keiner Weise zu übersehen ist, die aber die Vereinten Nationen als Institution auf Jahre hinaus direkt an die Geschehnisse im Nahen Osten binden wird.

Im Spätherbst 1973 hatte der vierte Nahost-Krieg die 28. Generalversammlung überschattet und weitgehend Tempo, Dramatik und Rhythmus ihrer Arbeit beherrscht. Im Sommer 1974 bestimmt der sachliche Arbeitsstil und die nüchterne Terminologie der Technokraten und Staboffiziere das Arbeitsklima der mit dem Nahen Osten befaßten UNO-Gremien. Bei den Nahost-Beratungen im Sicherheitsrat, wo im letzten Herbst rhetorische Paukenschläge den Kampfeslärm im Nahen Osten begleiteten, spricht man heute ruhig und geschäftsmäßig über Fragen der Logistik, über Mannschaftsstärke und Verlegungen von Kompanien und Bataillonen in neue Quartiere, Stellungen und Einsatzgebiete.

Im 38. Stockwerk des New Yorker Glashauses, wo im Zusammenwirken mit dem UNEF-Kommandanten, dem finnischen Generalleutnant Ensio Siilasvuo, die eigentliche Planung für den Einsatz der UNO-Truppe erfolgt, wird reibungslos die Kleinarbeit eines Divisionsstabes erledigt. Unter dem finnischen Generalmajor Lauri Koho, den sich das Sekretariat von der Regierung Finnlands als »militärischen Verbindungs-offizier« ausgeliehen hat, regeln in der Chefetage des Hauptquartiers Staboffiziere aus Ghana und Nepal die Tag für Tag anfallenden militärischen Fragen. Die Probleme der Topographen und Kartographen, Transportfragen, Treibstoffkosten, der Fernschreibverkehr zwischen den Nahost-Referenten in New York und dem »Fronthauptquartier« des Generals Siilasvuo in Ismailia, die ständige Sorge der Finanzexperten und Budgetbeamten, daß die UNEF-Aktion nicht in die Gefahrenzone der roten Zahlen rutscht, um solche alltäglichen Routinesorgen dreht sich neun Monate nach Entsendung der ersten UNEF-Einheiten an die Front die Arbeit der Nahost-Referenten in New Yorker Sekretariat.

### III

Auf dem Weg von der Sicherheitsratsresolution 338<sup>4</sup> (Feuereinstellungs-Appell) bis zur Stationierung von Blauhelmen der Vereinten Nationen am Suezkanal und schließlich auch auf den syrischen Golan-Höhen waren mehrere politische Hürden zu überwinden. Die Marschroute bis zur Entsendung der ersten UNDOF-Einheiten nach Syrien Anfang Juni sei hier kurz zusammengefaßt:

Der Sicherheitsrat sprach am 22. Oktober 1973 in Resolution 338<sup>5</sup> die Erwartung aus, daß der Waffenruhe unverzüglich und unter geeigneter Schirmherrschaft Verhandlungen über eine politische Regelung der offenen Fragen erfolgen. Der Sicherheitsrat sprach am 15. Dezember ferner in Resolution 344<sup>6</sup> den Wunsch aus, daß Generalsekretär Waldheim auf der Friedenskonferenz im Einklang mit den relevanten Beschlüssen des Sicherheitsrates eine volle und wirksame Rolle spielen möge.

Am 11. November 1973 trafen sich die militärischen Vertreter Ägyptens und Israels unter Schirmherrschaft des UNEF-Kommandanten Siilasvuo am Kilometerschild 101 neben der Straße Kairo-Suez und unterzeichneten das Sechspunkteab-

kommen für die Truppenentflechtung, das Außenminister Kissinger zwei Tage zuvor dem Generalsekretär übermittelt hatte. In nachfolgenden Treffen wurden die Modalitäten für die Durchführung der Entflechtung festgelegt.

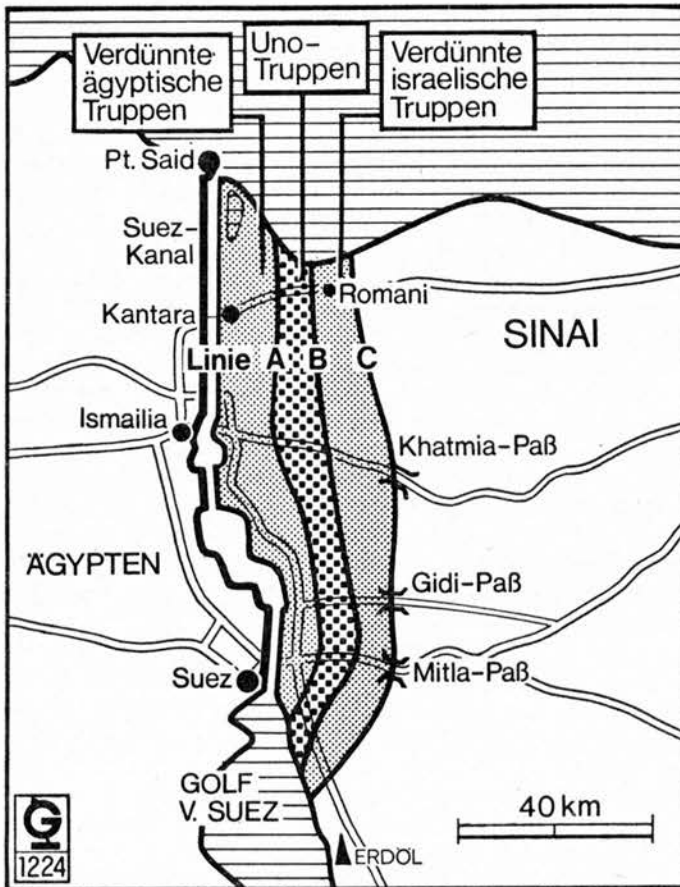
Generalsekretär Waldheim eröffnete am 21. Dezember 1973 die Nahost-Friedenskonferenz im Genfer Palais des Nations. Teilnehmer waren die Außenminister Ismail Fahmi (Ägypten), Abba Eban (Israel), Zeid al-Rifai (Jordanien), Andrei Gromyko (UdSSR) und Henry Kissinger (USA). Waldheim sagte in seiner Eröffnungsansprache, seine Anwesenheit sei Ausdruck der tiefen Besorgnis der internationalen Gemeinschaft über die Vorgänge im Nahen Osten, aber auch Symbol für den Willen der Organisation, immer dann hilfreich zur Verfügung zu stehen, wenn die Parteien entsprechende Hilfe benötigen. Als die Konferenz nach Abschluß der Eröffnungsphase auf Botschafferebene weitergeführt wurde, ernannte Waldheim den Untergeneralsekretär für Politische Angelegenheiten, Roberto Guyer, zu seinem Konferenzbeauftragten in Genf. Nach New York zurückgekehrt, nannte Waldheim die Genfer Konferenz einen Wendepunkt, einen großen Schritt in Richtung auf eine Lösung des »unglaublich schwierigen, tragischen und vielschichtigen Problems«.

In Genf wurde eine militärische Arbeitsgruppe gebildet, die weitere Verhandlungen über die Truppenentflechtung führte. Siilasvuo führte in diesem Gremium den Vorsitz. Es fanden sechs Treffen in Genf statt. Danach wurden die Verhandlungen auf der Straße Kairo-Suez fortgesetzt und am 18. Januar 1974 mit der Unterzeichnung des ägyptisch-israelischen Zusatzabkommens über die Entflechtung abgeschlossen. Siilasvuo unterschrieb dieses Abkommen als Zeuge. In einem letzten Treffen am 24. Januar vereinbarten die Parteien einen Zeitplan für die Durchführung der Truppenentflechtung in aufeinanderfolgenden Phasen. Das Verfahren der Truppentrennung begann am 25. Januar und war zeitgerecht am 5. März abgeschlossen.

Das Abkommen über die Truppenentflechtung zwischen Syrien und Israel wurde am 29. Mai 1974 bekanntgegeben und am 31. Mai in Genf unterzeichnet. Das Abkommen wurde von Untergeneralsekretär Guyer und General Siilasvuo mitunterzeichnet. Der Sicherheitsrat beschloß am 31. Mai die Aufstellung der Sondertruppe UNDOF (United Nations Disengagement Observation Force) zur Kontrolle und Überwachung der Truppenverdünnung im syrisch-israelischen Sektor. Der Sicherheitsrat erteilte Waldheim das Mandat, »die in dieser Hinsicht notwendigen Maßnahmen« zu ergreifen<sup>7</sup>. Die ersten UNDOF-Truppen, österreichische und peruanische Vorauskommandos und Elemente der kanadischen und polnischen Kontinente, trafen unter dem Befehl des UNDOF-Kommandanten, dem peruanischen Brigadegeneral Briceno, am 3. Juni in ihren neuen Einsatzgebieten auf den syrischen Golan-Höhen ein.

### IV

In den ersten Monaten des UNEF-Einsatzes herrschte im israelisch-ägyptischen Sektor Ruhe. Die Feuereinstellungs-Resolutionen des Sicherheitsrates<sup>8</sup> wurden beachtet. Die Truppentrennung vollzog sich planmäßig. In dieser Situation hatte UNEF nacheinander drei verschiedene Aufgaben zu erfüllen. Zunächst mußte sich die Friedenstruppe wie eine dünne Isolierschicht zwischen die Kampflinien legen und für beide Seiten sichtbar ein symbolisches Stoppzeichen aufrichten. In Phase Zwei wirkte die Truppe als Kontrollorgan bei der Entflechtung und Materialverdünnung im Niemandsland, und während der dritten und, wie man hofft, anhaltenden Phase ist sie als Inspektions- und Kontrolltruppe in den militärisch ausgedünnten Zonen tätig. UNEF-Angehörige führen die Inspektionen einmal wöchentlich in Zusammenarbeit mit Militärbeobachtern der UNTSO und in Begleitung von ägyptischen oder israelischen Offizieren durch. Neben diesen Inspektionsaufgaben hat sich die Truppe auch als wirksames



Nach dem vierten Nahost-Krieg im Oktober 1973 stellte der Sicherheitsrat die 7 000 Mann starke UN-Friedenstruppe (UNEF) auf, die seit Anfang dieses Jahres die Einhaltung der Feuereinstellung zwischen Ägypten und Israel überwacht. Die Entflechtung der ägyptischen und israelischen Truppen vollzog sich von Januar bis März in vier Etappen reibungslos. UNEF kontrolliert den entmilitarisierten Korridor zwischen den Linien A und B. Die sich anschließenden Zonen wurden jeweils auf 7 000 Mann, 30 Panzer und 36 Geschütze verdünnt. (Siehe Beitrag S. 146 ff.)

Hilfsinstrument bei der Durchführung humanitärer Aktionen, die dem Internationalen Roten Kreuz obliegen, erwiesen. UNEF-Einheiten halfen bei der Organisation des Gefangenen-austausches, bei der Stellung von Gerät und Transportmitteln und bei der Suche und Bergung von Gefallenen. Seit Juli 1974 geben UNEF-Soldaten dem Internationalen Roten Kreuz technische Hilfestellung bei der Durchreise von Tausenden von Studenten ägyptischer Hochschulen in ihre Heimatorte im israelisch-besetzten Gebiet. Auch für das Rotkreuzprogramm für die Familienzusammenführung stellte UNEF Soldaten und Gerät zur Verfügung.

In den zehn Monaten vom Oktoberkrieg bis Mitte August 1974 haben im Nahen Osten 29 Angehörige der drei verschiedenen militärischen Einheiten der Vereinten Nationen ihr Leben verloren. Fünf Militärbeobachter fielen bei den Kampfhandlungen am Suezkanal. 17 ihrer Kameraden wurden verwundet. UNEF hat zehn Tote zu beklagen (Acht Gefallene, zwei Un-fallopfer). 14 UNDOF-Mitglieder sind in Ausübung ihres Dienstes ums Leben gekommen.

Zu keiner Zeit kann UNEF oder UNDOF einen Ausbruch neuer Kämpfe verhindern. Dazu reichen Personal und Material nicht aus. Eine militärische Konfrontation mit den regulären Streitkräften der Konfliktstaaten wäre nicht möglich und entspräche auch nicht dem Sinn des Auftrags dieser UNO-Einheiten. Es war auch nicht beabsichtigt, diese Truppe als massives militärisches Hindernis zwischen den Frontlinien zu etablieren. Die Männer mit den weithin sichtbaren blauen Mützen und Helmen sollten vielmehr auf die gegnerischen Truppen wie ein internationales Tabu-Zeichen wirken, dessen

Verletzung unweigerlich eine peinliche Kettenreaktion internationaler Proteste und Verwicklungen auslösen müßte. So sollten die Blaumützen durch ihre Anwesenheit wie ein moralischer Stolperdraht wirken, der Kurzschlußhandlungen vermeiden, Erregungen abwiegeln, Temperamente zügeln und an die Vernunft der Truppen und ihrer Führer appellieren soll.

Als sich nach fünfmonatigem UNEF-Einsatz der Zeitpunkt der Mandatsverlängerung näherte, legte Waldheim am 1. April dieses Jahres dem Sicherheitsrat einen umfassenden Bericht über die bisherige Tätigkeit der Truppe vor<sup>9</sup>. Er kommt darin (Punkt 64) zu der Schlußfolgerung: »Die Errichtung der Friedenstruppe der Vereinten Nationen durch den Sicherheitsrat auf dem Höhepunkt der Krise im Nahen Osten im Oktober 1973 ist ein Meilenstein in der Geschichte der Vereinten Nationen«. Der Gegensatz zwischen der äußerst gespannten Lage vom Oktober 1973 und der gegenwärtigen Ruhe im israelisch-ägyptischen Sektor sei ein klarer Beweis für die Wirksamkeit der Truppe bei der Durchführung der Abkommen, die auf diplomatischer Ebene erzielt wurden (Punkt 66). Eine weitere positive Feststellung Waldheims betrifft die breite geographische Zusammensetzung von UNEF: Daß Einheiten aus so vielen Regionen und Truppen so unterschiedlicher Herkunft in der Lage seien, harmonisch und effektiv für die Sache des internationalen Friedens zusammenzuarbeiten, sei für die Zukunft höchst ermutigend.

Der Bericht Waldheims über die Tätigkeit von UNEF war ein Rechenschaftsbericht des Generalsekretärs. Er leitete das Verfahren der Mandatsverlängerung durch den Sicherheitsrat ein. Der Sicherheitsrat verlängerte das UNEF-Mandat am 8. April für weitere sechs Monate bis zum 24. Oktober 1974<sup>10</sup>. Die Resolution wurde mit 13 Stimmen angenommen, China und Irak nahmen an der Abstimmung nicht teil. (China beteiligt sich grundsätzlich nicht an Abstimmungen über Friedensaktionen der Vereinten Nationen, Irak lehnt ein Friedensengagement der Organisation speziell für den Nahen Osten ab.) Die Resolution 346 enthält in verschlüsselter Form auch eine Mahnung an Israel, allen UNEF-Kontingenten gleiche Behandlung und volle Bewegungsfreiheit zu sichern. Waldheim hatte in seinem Rechenschaftsbericht vom 1. April dem Sicherheitsrat erklärt, im Hinblick auf die Bewegungsfreiheit gewisser Kontingente seien »Probleme« entstanden. Dieser Hinweis bezog sich auf den Umstand, daß Israel Angehörigen jener Kontingente, zu deren Regierungen es keine diplomatischen Beziehungen unterhält, aus seinem Territorium aussperrte. Der französische Delegierte nannte diese Zutrittsverweigerung einen Verstoß gegen die Charta und die Beschlüsse des Sicherheitsrates.

Kopfschmerzen bereiten dem Generalsekretär auch gewisse Aspekte im Bereich der Finanzen. Am 11. Dezember 1973<sup>11</sup> setzte die Generalversammlung das UNEF-Budget für den Zeitraum der ersten sechs Monate auf 30 Millionen Dollar fest. Inzwischen haben sich die ersten Kostenberechnungen, die diesem Vollversammlungsbeschuß zugrundelagten, als zu niedrig erwiesen. Die Kostenlage veranlaßte den sowjetischen Chefdelegierten Jakob Malik zu der Schlußfolgerung, daß UNEF zu sorglos gewirtschaftet habe. Weil UNEF in den ersten vier Monaten ihrer Existenz unterhalb der Sollstärke geblieben sei und erst im Februar auf annähernd siebentausend Mann aufgefüllt worden sei, hätte man erwarten können — so Malik —, daß die tatsächlichen Ausgaben geringer als die veranschlagte Summe von 30 Millionen Dollar gewesen wären.

## V

Das israelisch-syrische Entflechtungsabkommen stellte die Vereinten Nationen vor die Aufgabe, die im UNEF-Bereich am Suezkanal gemachten Erfahrungen auf den Golan-Sektor zu übertragen. Träger dieser Funktionen ist nach dem Beschluß des Sicherheitsrates vom 31. Mai 1974<sup>12</sup> die 1 250 Mann starke neue Einheit UNDOF, die von UNEF abgezweigt wurde und deren erste Einheiten Anfang Juni auf dem Landweg



über Israel ihr Stationierungsgebiet erreichten. Für den Begegnen die gleichen Richtlinien, die für UNEF angewendet werden. Die Großmächte stellen auch in dieser Einheit keine Kontingente. Das UNDOF-Mandat läuft ebenfalls sechs Monate und muß vom Sicherheitsrat ausdrücklich verlängert werden. Ebenso wie bei Entscheidungen, die UNEF betreffen, hat der Generalsekretär für die Golan-Truppe einen ungewöhnlich breiten Entscheidungsspielraum, aber er verfügt nicht über Blankovollmachten. Die Berichterstattungspflicht Waldheims ist in UNDOF-Angelegenheiten ähnlich wie bei UNEF geregelt. Er ist gehalten, alle von ihm getroffenen Anordnungen und Entscheidungen dem Sicherheitsrat mitzuteilen. Auch die stillschweigende Hinnahme von Waldheims Maßnahmen gilt als Form der Zustimmung.

Die 1 250 UNDOF-Angehörigen sind auf israelischer Seite Österreicher, Kanadier und Peruaner. Im syrischen Gebiet sind polnische UNDOF-Angehörige stationiert, die zusammen mit den Kanadiern die logistischen Aufgaben wahrnehmen. Ferner machen in dem 240 Quadratkilometer großen UNDOF-Sektor auch 88 UNTSO-Militärbeobachter Dienst; unter ihnen befinden sich auch einige Russen, Amerikaner und Franzosen. Nach dem Zusatzprotokoll zum Entflechtungsabkommen für das Golan-Gebiet soll die UNDOF-Inspektionstruppe die ausgedünnten Gebiete alle 15 Tage besichtigen und den Parteien über ihre Erkundigungen berichten. Sonderinspektionsgänge sind möglich, wenn sie von einer Seite gefordert werden.

Als Waldheim vom Sicherheitsrat Grünes Licht für seine Organisationsvorschläge erbat, stimmte der Vertreter der Sowjetunion mit einer Einschränkung zu: Die Sowjetunion wünsche keine Entsendung von zusätzlichen Truppeneinheiten oder Waffenstillstandsbeobachtern in den Nahen Osten und erwarte, daß die Entsendung der relativ kleinen Einheit UNDOF in die Pufferzone am Golan den Vereinten Nationen keine Mehrkosten auflade. Als Einsparungsmaßnahme schlug der Sowjetvertreter die Verringerung des kanadischen Kontingents vor, das die zulässige Höchstgrenze von 500 bis 600 Mann, auf die sich Sicherheitsrat und Generalsekretär informell im Oktober 1973 geeinigt hätten, übersteige. Malik meinte, eine Verringerung des kanadischen Kontingents um 300 Mann würde der UNO-Truppe keinen Schaden tun und ihre Funktionsfähigkeit nicht beschneiden, aber die Kosten des Unternehmens erheblich senken und dem Sicherheitsrat einen Konflikt mit der Vollversammlung, die die Ausgaben für die UNEF-Expedition strikt auf 30 Millionen Dollar begrenzt habe, ersparen.

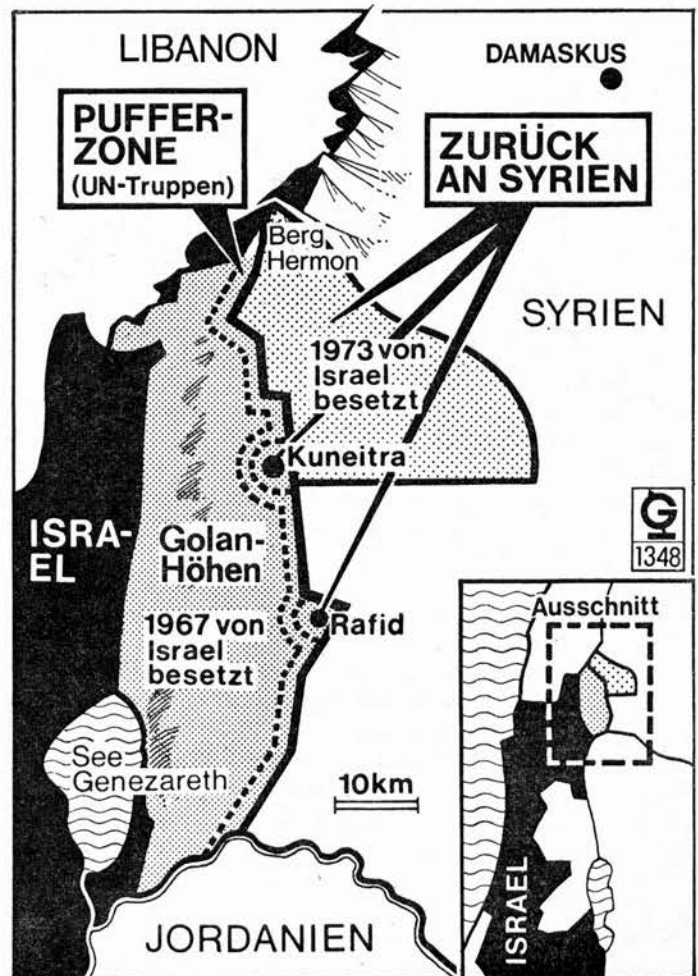
In seinem bisher letzten Rechenschaftsbericht an den Sicherheitsrat vom 30. August 1974<sup>13</sup> gab Waldheim die Gesamtstärke von UNEF mit 5 247 Mann an. Das stärkste Kontingent stellten die Polen mit 925 Mann, gefolgt von 883 Kanadiern und 548 Indonesiern.

## VI

Die Mitglieder des Sicherheitsrates und der Generalsekretär haben in den letzten Monaten stets betont, daß die Entflechtungsabkommen nicht Selbstzweck oder Endziel, sondern höchstens Zwischenstation auf dem Wege zu einer dauerhaften und gerechten Regelung aller offenen Probleme sein sollten. So gesehen können die Abkommen den Parteien eine notwendige Atempause verschaffen, in der die weiteren Bemühungen um Bewältigung des nächsten Etappenziels allmählich Form annehmen.

Sollte die Waffenruhe von Dauer sein und sollte im Nahen Osten tatsächlich eine Abkühlungsperiode eintreten, könnte sich auch allmählich am hufeisenförmigen Verhandlungstisch des Sicherheitsrates eine neue Kräftekonstellation bilden. Die extremen Positionen der USA und der Sowjetunion — unbedingte Loyalität gegenüber Israel und bedingungsloses Eintreten für den radikalen arabischen Standpunkt — beginnen sich bereits zu lockern. Syrien kann neuerdings mit Einschränkungen zum Lager derjenigen gerechnet werden, die auf internationale Vermittlungsbemühungen ansprechbar sind. Das ist gemessen an der bisherigen syrischen Haltung ein beträchtlicher objektiver Fortschritt. Die Sowjetunion tendiert nicht mehr eindeutig zum radikalen arabischen Lager, verharret aber in einer zweideutigen Position. Einerseits will sie offenbar ihre Beziehungen zu den militanten arabischen Staaten Irak und Südjemen und zu den militanten Palästinenser-Organisationen nicht vernachlässigen, andererseits ist sie als Mitorganisator der Friedensaktion prestigemäßig so stark an die UNEF-Expedition gebunden, daß ihr die Frage Erfolg oder Mißerfolg des Unternehmens nicht gleichgültig sein dürfte. Große Bedeutung ist vor allem der neuerdings flexibleren Haltung der USA bei Nahost-Diskussionen beizumessen. Seitdem Außenminister Kissinger zum Motor der diplomatischen Bemühungen um eine Nahost-Lösung geworden ist, vertreten die USA im Sicherheitsrat eine dem arabischen Standpunkt gegenüber aufgeschlossener Linie. Ob Präsident Ford diesen Kurs stärkerer Rücksichtnahme auf arabische Bedürfnisse und Interessen beibehält oder ob die USA-Delegation zur israelfreundlichen Haltung der letzten Jahre zurückkehrt, läßt sich noch nicht übersehen. Start und Ablauf der jüngsten Friedensaktion der Vereinten Nationen im Nahen Osten haben gezeigt, daß die Weltorganisation auf dem Gebiet der Friedenserhaltung über das geeignete technische Instrumentarium verfügt.

In der Pufferzone zwischen israelisch besetztem und syrischem Gebiet soll eine 1 250 Mann starke Truppe der Vereinten Nationen (UNDOF), die der Sicherheitsrat eingesetzt hat, die Einhaltung der Waffenruhe überwachen. Das Truppenentflechtungsabkommen vom 31. Mai hat die entmilitarisierte Zone geschaffen, die sich im wesentlichen an der Feuereinstellungslinie von 1967 orientiert. Kuneitra und Rafid wurden durch das Abkommen der syrischen Zivilverwaltung unterstellt. Östlich und westlich schließen sich an die Pufferzonen verdünnte Zonen an, in denen Israel und Syrien nur jeweils 6 000 Mann, 75 Panzer und leichte Artillerie stationieren dürfen.



Dieser Apparat kann allen Anforderungen gerecht werden, wenn unter den Mitgliedern des Sicherheitsrates Einigkeit beschluß des Rates stimmten wiederum 13 Mitglieder. China und Iran blieben wieder der Abstimmung fern. Für UNDOF steht, ihn anzuwenden, und wenn diese Rückendeckung des Sicherheitsrats der Friedenstruppe international Ansehen und Autorität verleiht.

Das gegenwärtige Nahost-Friedensengagement der Vereinten Nationen wurde im Spätherbst 1973 offenbar unter einem günstigen Stern geboren. Eine Reihe glücklicher Umstände trug zum Gelingen des Unternehmens bei. Die alte Kontroverse der Theoretiker über Oberbefehl, Kommandogewalt und Kompetenzverteilung wurde unter dem Zwang schnellen und pragmatischen Handelns beiseitegeschoben. Die Sowjetunion hat ihren Vorschlag vom März 1971, im Sicherheitsrat einen ständigen Fünfmächte-Sonderausschuß mit selbständigen Befugnissen für Lenkung, Überwachung von »peacekeeping operations« zu bilden, nicht wieder aufgewärmt. Dieser alte Plan, der die gesamte Verantwortung für Friedensaktionen auf allen taktischen und administrativen Ebenen einem Sonderausschuß der fünf ständigen Ratsmitglieder überantworten wollte und der den Generalsekretär praktisch ausgeschaltet hätte, hing in der Geburtsstunde von UNEF wie ein Damoklesschwert im Raum. Aber die neue Friedenstruppe hatte schon im embryonalen Stadium die breite Basis politischer Unterstützung, die ihr zum Leben verhalf. Ohne Schwierigkeiten und ohne politische Reibung wurde sofort eine annehmbare Definition von Mandat und Operationsweise gefunden, die auf zweckmäßige und praktische Weise den wirksamen Einsatz der Truppe garantierte und die Differenzen der Vergangenheit umschiffte. Wichtig war in diesem Zusammenhang die Nichtteilnahme der Großmächte und das breite geographische Spektrum in der Zusammensetzung der Truppe. Das Fehlen der Supermächte USA und Sowjetunion schaltete die Gefahr einer Großmachtkonfrontation innerhalb UNEF aus. Ihr Ansehen bei Regierungen, Soldaten und Bevölkerung des Nahen Ostens verdankt die UNO-Truppe nicht zuletzt ihrem ausgewogenen internationalen Charakter. Die Bereitschaft vieler Mitgliedstaaten, Truppen und Transportmittel zur Verfügung zu stellen, half der Truppe über manche Anlaufschwierigkeiten hinweg. Der Einsatz innerhalb der Truppe gibt Staaten die Möglichkeit, militärische Gruppen und Einheiten für spezielle Aufgaben der Friedenskontrolle und -erhaltung auszubilden und als Stammpersonal für künftige Aktionen dieser Art bereit zu halten. Die Verfügbarkeit von Einheiten, die mit der Technik der Friedensüberwachung vertraut sind, ist gerade in der Anlaufphase einer Aktion ein bedeutender Pluspunkt.

Generalsekretär Waldheim erklärte in der Einführung zu seinem Jahresbericht<sup>14</sup>, seit über 25 Jahren seien die Vereinten Nationen im Nahen Osten engagiert — als Schlichter, Friedenswächter, Nachrichtenvermittler und Träger eines humanitären Auftrags. Diese von Waldheim genannten Funktionen gehören auch zu den Tätigkeitsmerkmalen der 7000 UNO-Soldaten im Nahen Osten.

Waldheim zieht sodann in der Einführung eine vorläufige Bilanz der diplomatischen Bemühungen und Errungenschaften bei der Eindämmung des Nahost-Konflikts: Die neue Friedensaktion der Vereinten Nationen gebe der Weiterentwicklung der friedenserhaltenden Kapazitäten der Organisation neue Impulse und neue Ausblicke, die Genfer Konferenz biete ein neues Forum für die weitere Suche nach einer Regelung, die Entflechtungsabkommen hätten die militärische Situation entschärft und die unerläßlichen Voraussetzungen für Verhandlungen geschaffen, die Hinwendung zum Prinzip der Truppen- und Rüstungsbeschränkungen in Konfrontationsgebieten und die Einsicht, daß Pufferzonen notwendig sind, gäben vielleicht Hinweise auf den Rahmen künftiger Abkommen über Sicherheitsgarantien.

## Anmerkungen

- 1 UN-Doc. S/Res/340 vom 25. Oktober 1973 — Deutsche Übersetzung siehe VN 21. Jg. (1973) Heft 6, S. 206.
- 2 UN-Doc. S/Res/338 vom 21./22. Oktober 1973 — Deutsche Übersetzung siehe VN 21. Jg. (1973) Heft 6, S. 206.
- 3 Siehe Anm. 1, aaO.
- 4 Siehe Anm. 2, aaO.
- 5 Siehe Anm. 2, aaO.
- 6 UN-Doc. S/Res/344 vom 15. Dezember 1973 — Deutsche Übersetzung siehe VN 21. Jg. (1973) Heft 6, S. 206.
- 7 UN-Doc. S/Res/350 vom 31. Mai 1974 — Deutsche Übersetzung siehe VN 22. Jg. (1974) Heft 3, S. 94.
- 8 UN-Doc. S/Res/338 vom 21./22. Oktober 1973, UN-Doc. S/Res/339 vom 23. Oktober 1973, UN-Doc. S/Res/340 vom 25. Oktober 1973 — Deutsche Übersetzungen siehe VN 21. Jg. (1973) Heft 6, S. 206.
- 9 UN-Doc. S/11248 vom 1. April 1974.
- 10 UN-Doc. S/Res/346 vom 8. April 1974 — Deutsche Übersetzung siehe VN 22. Jg. (1974) Heft 2, S. 59.
- 11 UN-Doc. A/Res/3101 (XXVIII) vom 11. Dezember 1973 — Deutsche Übersetzung siehe VN 22. Jg. (1974) Heft 2, S. 59.
- 12 Siehe Anm. 7, aaO.
- 13 UN-Doc. S/11248/Add. 7 vom 30. August 1974.
- 14 UN-Doc. A/9601/Add. 1 vom 5. September 1974.

## ANHANG

### Generalsekretär Waldheim erklärt zum Abschluß der Eröffnungstagung der Nahost-Friedenskonferenz in Genf am 22. Dezember 1973:

Die Konferenz hat nach formellen und informellen Beratungen Übereinstimmung darüber erzielt, ihre Arbeiten durch die Einsetzung einer militärischen Arbeitsgruppe sowie weiterer Arbeitsgruppen, welche die Konferenz zukünftig noch einsetzen könnte, fortzusetzen. Die militärische Arbeitsgruppe wird sofort mit der Erörterung der Frage der Entflechtung der Streitkräfte beginnen. Die Arbeitsgruppen werden ihre Ergebnisse und Empfehlungen der Konferenz, die mindestens auf Botschaferebene fortgeführt werden, vorlegen. Die Konferenz wird auf der Ebene der Außenminister in Genf wieder zusammentreten, wenn die Entwicklung das notwendig macht. (UN-PR/SG/SM/237 vom 22. 12. 1973.)

### Ägyptisch-Israelisches Abkommen vom 18. Januar 1974 über die Entflechtung der Streitkräfte in Ausführung der Genfer Friedenskonferenz

A. Ägypten und Israel werden die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen geforderte Feuereinstellung zu Lande, zur See und in der Luft gewissenhaft einhalten und vom Zeitpunkt der Unterzeichnung dieses Dokuments an alle militärischen und paramilitärischen Handlungen gegeneinander unterlassen.

B. Die militärischen Streitkräfte Ägyptens und Israels werden gemäß den folgenden Grundsätzen getrennt:

1. Alle ägyptischen Truppen ostwärts des Kanals werden westlich der Linie, die auf der beigefügten Karte als Linie A bezeichnet ist, verlegt. Alle israelischen Truppen, einschließlich jener westlich des Suez-Kanals und der Bitter-Seen, werden ostwärts der Linie verlegt, die auf der beigefügten Karte als Linie B bezeichnet ist.
  2. Das Gebiet zwischen den ägyptischen und israelischen Linien ist eine Entflechtungszone, in der die Friedenstruppe der Vereinten Nationen (UNEF) stationiert sein wird. Die UNEF besteht weiterhin aus Einheiten von Ländern, die nicht ständige Mitglieder des Sicherheitsrats sind.
  3. In dem Gebiet zwischen der ägyptischen Linie und dem Suez-Kanal werden Bewaffnung und Streitkräfte beschränkt.
  4. In dem Gebiet zwischen der israelischen Linie (Linie B auf beigefügter Karte) und der auf beigefügter Karte als Linie C bezeichneten Linie, die am westlichen Fuß der Gebirge verläuft, auf denen sich der Gidi- und der Mitla-Paß befinden, werden Bewaffnung und Streitkräfte beschränkt.
  5. Die in den Paragraphen 3 und 4 genannten Beschränkungen unterliegen der Inspektion durch die UNEF. Die bei der UNEF geltenden Verfahren, einschließlich der Hinzuziehung ägyptischer und israelischer Verbindungsoffiziere zur UNEF, werden beibehalten.
  6. Den Luftstreitkräften beider Seiten ist gestattet, bis zu ihren jeweiligen Linien ohne Einmischung der anderen Seite zu operieren.
- C. Die Durchführung der Truppenentflechtung wird von militärischen Vertretern Ägyptens und Israels, die sich über die Phasen des Vorgehens verständigen, im einzelnen ausgearbeitet. Zu diesem Zweck treffen die Vertreter binnen 48 Stunden nach der Unterzeichnung des Abkommens am Kilometerstein 101 unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen zusammen. Sie werden ihre Aufgaben binnen fünf Tagen abschließen. Die Entflechtung beginnt binnen 48 Stunden nach Abschluß der Tätigkeit der militärischen Vertreter und auf keinen Fall später als sieben Tage nach der Unterzeichnung des Abkommens. Die Durchführung der Entflechtung wird nicht später als 40 Tage nach ihrem Beginn zum Abschluß gebracht.
- D. Dieses Abkommen wird weder von Ägypten noch von Israel als endgültiges Friedensabkommen angesehen. Es stellt einen ersten Schritt in Richtung auf einen endgültigen, gerechten und dauerhaften Frieden in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Entschließung des Sicherheitsrates 338 und im Rahmen der Genfer Konferenz dar.

### Syrisch-Israelisches Abkommen vom 31. Mai 1974 über die Entflechtung der Streitkräfte

A. Israel und Syrien werden die Feuereinstellung zu Lande, zur See und in der Luft gewissenhaft einhalten und in Durchführung der Entschließung 338 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 22. Oktober 1973 vom Zeitpunkt der Unterzeichnung dieses Dokuments an alle militärischen Handlungen gegeneinander unterlassen.



B. Die militärischen Streitkräfte Israels und Syriens werden gemäß den folgenden Grundsätzen getrennt:

1. Alle israelischen militärischen Streitkräfte bleiben westlich der Linie, die auf der beigefügten Karte als Linie A bezeichnet wird, mit Ausnahme des Gebiets von Kuneitra, wo sie westlich der Linie A-1 bleiben.

2. Das ganze Gebiet ostwärts der Linie A wird unter syrischer Verwaltung stehen, und syrische Zivilbevölkerung wird in dieses Gebiet zurückkehren.

3. Das Gebiet zwischen der Linie A und der auf beigefügter Karte bezeichneten Linie B ist eine Entflechtungszone. In diesem Gebiet wird die gemäß dem Begleitprotokoll gebildete Truppe der Vereinten Nationen zur Überwachung der Entflechtung stationiert werden.

4. Alle syrischen militärischen Streitkräfte bleiben ostwärts der Linie, die auf der beigefügten Karte als Linie B bezeichnet ist.

5. Zwei Gebiete unterliegen gemäß entsprechender Vereinbarung der gleichen Beschränkung von Bewaffnung und Truppenstärke, eins westlich der Linie A und eins ostwärts der Linie B.

6. Luftstreitkräften beider Seiten ist gestattet, bis zu ihren jeweiligen Linien ohne Einmischung der anderen Seite zu operieren.

C. In dem Gebiet zwischen Linie A und Linie A-1 auf der beigefügten Karte werden keine militärischen Streitkräfte zugelassen.

D. Dieses Abkommen und die beigefügte Karte werden von den militärischen Vertretern Israels und Syriens bis zum 31. Mai 1974 von der ägyptisch-israelischen Arbeitsgruppe der Genfer Friedenskonferenz unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen unterzeichnet, nachdem sich dieser Gruppe ein militärischer Vertreter Syriens angeschlossen hat, sowie ferner unter Beteiligung der Vertreter der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion. Die genaue Ausarbeitung einer detaillierten Karte und eines Plans für die Durchführung der Truppenentflechtung wird von den militärischen Vertretern Israels und Syriens in der ägyptisch-israelischen militärischen Arbeitsgruppe, die sich über die Phasen ihres Vorgehens einigen werden, ausgearbeitet. Die zuvor genannte militärische Arbeitsgruppe wird zu diesem Zweck in Genf ihre Arbeiten unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen binnen 24 Stunden nach Unterzeichnung dieses Abkommens beginnen. Sie wird diese Aufgabe binnen fünf Tagen erfüllen. Die Entflechtung beginnt binnen 24 Stunden nach Erfüllung der Aufgabe der militärischen Arbeitsgruppe. Die Entflechtung wird nicht später als 20 Tage nach ihrem Beginn zum Abschluß gebracht.

E. Die Bestimmungen der Paragraphen A, B und C werden von Personal der Vereinten Nationen überwacht, zu dem auch gemäß dieses Abkommens die Truppe der Vereinten Nationen zur Überwachung der Entflechtung gehört.

F. Alle verwundeten Kriegsgefangenen, die jede Seite nach Feststellung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz festhält, werden

binnen 24 Stunden nach Unterzeichnung des Abkommens in Genf repatriert. Alle übrigen Kriegsgefangenen werden am Morgen nach Durchführung der Aufgabe der militärischen Arbeitsgruppe repatriert.

G. Die Leichen aller Soldaten, die jede Seite festhält, werden binnen 10 Tagen nach Unterzeichnung dieses Abkommens zur Beisetzung in ihren jeweiligen Ländern übergeben.

H. Dieses Abkommen ist kein Friedensabkommen. Es ist ein Schritt in Richtung auf einen gerechten und dauerhaften Frieden auf der Grundlage der Entschließung des Sicherheitsrats 338 vom 22. Oktober 1973.

### Protokoll zum Abkommen über die Entflechtung der israelischen und syrischen Truppen betreffend die Truppe der Vereinten Nationen zur Überwachung der Entflechtung

Israel und Syrien haben folgendes vereinbart:

Es wird die Aufgabe der Truppe der Vereinten Nationen zur Überwachung der Entflechtung (UNDOF) aufgrund des Abkommens sein, nach besten Kräften die Feuereinstellung aufrechtzuerhalten und zu beobachten, daß sie gewissenhaft eingehalten wird. Sie wird das Abkommen und das Protokoll hierzu in den Gebieten der Truppentrennung und Begrenzung überwachen. Sie wird sich bei der Durchführung ihrer Aufgaben an die allgemeinen gültigen syrischen Gesetze und Verordnungen halten und die Tätigkeit der örtlichen Zivilverwaltung nicht behindern. Sie wird bewegungsfrei sein und frei über Nachrichtenverbindungen und andere Einrichtungen, die für ihre Aufgabe erforderlich sind, verfügen. Sie wird mobil und mit Waffen zum persönlichen Schutz ausgerüstet sein und diese Waffen nur zur Selbstverteidigung gebrauchen. Die Stärke der UNDOF wird rund 1 250 Mann betragen, die vom Generalsekretär der Vereinten Nationen in Abstimmung mit den Parteien aus den Mitgliedern der Vereinten Nationen, die nicht ständige Mitglieder des Sicherheitsrats sind, ausgewählt werden. Die UNDOF wird unter dem Kommando der Vereinten Nationen stehen, das vom Generalsekretär unter der Autorität des Sicherheitsrats wahrgenommen wird. Die UNDOF wird aufgrund des Abkommens Inspektionen durchführen und hierüber den Parteien in regelmäßigen Abständen, jedoch mindestens einmal in fünfzehn Tagen, sowie zusätzlich auf Ersuchen einer Partei berichten. Sie wird im Gelände die Linien markieren, die auf der dem Abkommen beigefügten Karte verzeichnet sind. Israel und Syrien unterstützen eine Entschließung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, welche die im Abkommen geplante UNDOF einsetzt. Die erste Ermächtigung gilt für die Dauer von sechs Monaten; eine Erneuerung bedarf einer weiteren Entschließung des Sicherheitsrats.

## »Wir müssen den Gürtel enger schnallen...«

HANS-DIETRICH GENSCHER  
Bundesminister des Auswärtigen

*Auf der gegenwärtig stattfindenden 29. Generalversammlung der Vereinten Nationen hat Außenminister Genscher die Grundzüge der deutschen Außenpolitik in einer Rede am 23. September 1974 dargelegt. Die Rede wurde während der sogenannten Generaldebatte der Generalversammlung gehalten, die in der Regel stets kurz nach Eröffnung der Versammlung beginnt, drei Wochen dauert und in der rund 100 führende Staatsmänner die Auffassung ihrer jeweiligen Länder zur Weltlage darlegen. Ungeachtet ihrer Bezeichnung »Generaldebatte« werden an diese Reden keine Aussprachen oder Diskussionen geknüpft. Die Reden der Generaldebatte geben insgesamt stets ein rundes Bild von der Weltlage, d. h. im wesentlichen von ihren Gefahren und Sorgen.*

### I

Herr Präsident! Bitte lassen Sie mich Ihnen zunächst die herzlichsten Glückwünsche zu Ihrer Wahl in dieses hohe und verantwortungsvolle Amt zum Ausdruck bringen. Daß sie einstimmig erfolgte, ist ein weiterer Beweis für das in Sie persönlich und in Ihr Land gesetzte Vertrauen, diese besonders wichtige Generalversammlung zu einem Erfolg werden zu lassen. Ich verbinde diese Glückwünsche an den Präsidenten mit dem aufrichtigen Dank an seinen Vorgänger, Botschafter Benites. Wir haben es sehr begrüßt, unsere Mitarbeit bei den Vereinten Nationen unter einem so erfahrenen und umsichtigen Präsidenten beginnen zu können.

Es liegt mir daran, die drei neuen Mitgliedstaaten Bangladesch, Grenada und Guinea-Bissau auf das wärmste zu begrüßen. Wir freuen uns sehr auf eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit diesen Ländern auch im Rahmen unserer Organisation.

Die 29. Generalversammlung der Vereinten Nationen tritt vor einem Hintergrund mancher weltpolitischer Ereignisse und Entwicklungen zusammen, die als eine Herausforderung an die politische Vernunft zu betrachten sind. Wir teilen die tiefe Besorgnis, die sich durch den Bericht des Generalsekretärs zieht. Trotz inten-

siver Bemühungen um Entspannung nimmt die Zahl der gewalttätigen ausgetragenen Konflikte nicht ab.

Das globale Netz der Wirtschaftsbeziehungen ist an vielen Stellen gestört, an manchen bereits zerrissen: Rohstoffverknappung, Preiskämpfe, Inflation und Währungsschwankungen treiben uns auf eine krisenartige Zuspitzung zu. Die wirtschaftliche Situation in einigen Teilen der Welt hat sich weiter dramatisch verschlechtert, der Hunger nimmt immer noch zu.

Noch immer werden Menschen ihre elementaren Rechte vorenthalten. Die Kluft zwischen Deklamation und Verwirklichung der Menschenrechte bleibt unerträglich groß.

Viele Menschen glauben nicht mehr an die Möglichkeit einvernehmlicher Lösungen ihrer Probleme. Diese Verzweiflung ist nicht nur der Nährboden für Resignation und Fatalismus, hier wächst auch der Entschluß zu Taten, die unter keinem Gesichtspunkt zu rechtfertigen sind, zu den Akten des individuellen Terrorismus, vor dem sich kein Land mehr sicher fühlen kann, ein Terrorismus, der seine Blutspur auch in unbeteiligten Ländern hinterläßt. Unsere größte Sorge aber muß es sein, einen fortschreitenden Prozeß der Entsolidarisierung zwischen den Staaten und Völkern aufzuhalten und schließlich umzukehren.

### II

Es gibt gewisse besondere Erfahrungen, die die Bundesrepublik Deutschland von vielen anderen Ländern unterscheiden, die hier vertreten sind, und die den Charakter unserer Mitarbeit in der großen Weltorganisation der Vereinten Nationen bestimmen. Ich will diese Erfahrungen hier nennen, um zu zeigen, daß wir nicht Entsolidarisierung, sondern mehr internationale Solidarität brauchen.

Die Bundesrepublik Deutschland ist aus der staatlichen Trennung der unteilbaren deutschen Nation entstanden. Wir sind uns daher stärker als manche andere der Tatsache bewußt, daß Staaten, bei aller Notwendigkeit ihrer Existenz, unvollkommene Gebilde sind. Unsere Bürger sind weniger geneigt, nationalstaatlich zu denken, ihre Regierung, ihre staatlichen Einrichtungen für die Quelle aller Weisheit zu halten und zu glauben, daß diese Einrichtungen allein mit den großen Fragen fertig werden können, den Fragen

des Friedens, der Freiheit der Menschenwürde und des Wohlstands. Wir sehen daher mit Sorge die Wiederkehr nationaler Selbstüberschätzung in einigen Teilen der Welt und den Versuch mancher Länder, ihr Wohl auf Kosten ihrer Nachbarn zu steigern — ein Weg, der noch immer zur Schwächung aller geführt hat.

Deshalb richtet die Bundesrepublik Deutschland ihre Politik auf das Ziel der europäischen Einigung aus. Wir sind überzeugt, daß nur ein geeintes Europa die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben wirkungsvoll lösen kann, die den Mitgliedsstaaten unserer Gemeinschaft gestellt sind. Diese Gemeinschaft stellt sich auch der Mitverantwortung für die Probleme jenseits ihrer Grenzen. Sie wird dabei um so mehr leisten können, je fester sie gefügt ist. Unser französischer Kollege hat heute vormittag den Antrag erwähnt, der EG den VN-Beobachterstatus zu geben. Dieser Antrag ist ein weiterer Beweis für die Entschlossenheit der Gemeinschaft, aktiv an der Lösung der weltweiten Aufgaben mitzuarbeiten.

Die andere Erfahrung, die das deutsche Volk gemacht hat, ist die, daß Gewalt Fragen nicht löst, sondern die Lösung im Gegenteil erschwert. Nachdem mit den westeuropäischen Nachbarn, insbesondere mit dem französischen Volk, die Aussöhnung erreicht war, hat die Bundesregierung unter ihrem Bundeskanzler Brandt und meinem Amtsvorgänger, dem jetzigen Bundespräsidenten Scheel, Abkommen über den Verzicht auf Gewalt mit jenen Ländern abgeschlossen, von denen uns eine leidvolle Geschichte der Gewalttätigkeit getrennt hat. Die Bundesregierung und ich können sagen, alle verantwortlichen politischen Kräfte der Bundesrepublik Deutschland stehen zum Grundsatz des Gewaltverzichts.

In freier Selbstbestimmung (wie sie die Charta der VN ausdrücklich bekräftigt) können und sollen Menschen ihre Angelegenheiten gestalten. Dazu gehört nach unserer Auffassung auch, daß geteilte Länder sich aus freier Entscheidung wieder vereinigen oder Staaten sich zu einer übernationalen Gemeinschaft verbinden können. Aber wenn in die Beziehungen zwischen den Völkern Gewalt Einzug hält, dann wird diese zur Saat fortwährender neuer Gewalttätigkeit, und daß heißt von Not und Elend und Unglück.

### III

Beide Erfahrungen, die der Unvollkommenheit unserer Staaten, und die der Sinnlosigkeit der Gewalt, führen die Bundesrepublik Deutschland mit Notwendigkeit auf den Weg, den diese Weltorganisation beschreitet: Nur durch ein gefügtes System der internationalen Ordnung können die Menschen in unseren Staatswesen den Rahmen finden, innerhalb dessen ihre Zukunft gesichert erscheint. Für mein Land bekenne ich mich zu der sicher unbequemen, langwierigen, aber allein würdigen und am Ende erfolgversprechenden Form einer weltweiten, alle Menschen erfassenden Zusammenarbeit, für die die Vereinten Nationen das wichtigste Modell sind. Frieden, Freiheit, Menschenwürde, Wohlstand und eine zuverlässige Ordnung der internationalen Beziehungen sind unteilbar. Es kommt heute mehr denn je auf den politischen Willen zur Zusammenarbeit an. Die internationalen Institutionen können nicht stärker sein als dieser politische Wille. Dazu gehört nicht nur die Bereitschaft, am Zustandekommen internationaler Vereinbarungen konstruktiv mitzuwirken, es gehört dazu eben auch die Entschlossenheit, sich an solche Vereinbarungen zu halten. Dies beides ist die Voraussetzung für das Funktionieren jener

neuen Form der internationalen Ordnung, deren Aufbau die Zeit nach dem Zweiten — und wie wir hoffen dürfen, letzten — Weltkrieg bestimmt hat. Es sind Voraussetzungen, die in den einzelnen Ländern geschaffen werden müssen, aber nicht nur bei den Regierungen. Ich bin zutiefst davon überzeugt, daß auch die einzelnen Menschen in unseren Staaten die Bereitschaft zu einem Handeln entwickeln müssen, das ich als internationale Solidarität zu beschreiben versucht habe.

Die Aufgaben der VN-Konferenzen in den vergangenen und in den vor uns liegenden Monaten — ich nenne nur die Rohstoff- und Entwicklungsfragen, die Bevölkerungsentwicklung, die Neuordnung der Nutzung des Meeres und das Welternährungsproblem — gehen jeden einzelnen Menschen an. Das Bewußtsein der gemeinsamen Verantwortung und der Wille zu konstruktiver Mitarbeit an der Lösung dieser Fragen kann in einer Regierung nur so weit ausgeprägt sein, wie die Einsicht ihrer Bürger reicht.

Die internationale Zusammenarbeit in ihren vielfältigen Formen hat dazu beigetragen, daß in den letzten zweieinhalb Jahrzehnten außerordentliche Wandlungen in der Welt stattfinden konnten. Lassen Sie mich nur zwei dieser Wandlungen erwähnen: den Prozeß der Befreiung der früheren Kolonialvölker, der sich gerade in dieser Versammlung sinnfällig niederschlägt, wo aus den ursprünglich 51 Mitgliedern der VN inzwischen 138 geworden sind; und die Entwicklung einer friedensbewahrenden und friedensschaffenden Politik der Vereinten Nationen, die geholfen hat, ein Übergreifen lokaler oder regionaler Konflikte zu verhindern. Heute werden an denselben internationalen Regeln und Organisationen, deren oft stillem Wirken wir die Möglichkeit solcher Entwicklungen verdanken, zunehmend Zweifel laut.

### IV

Für die Bundesregierung möchte ich feststellen:

Wir wollen die Vereinten Nationen stärken und ihre Wirkungsmöglichkeiten erweitern. Bei all ihrer Unvollkommenheit gibt es für die Vereinten Nationen keinen Ersatz. Wem an der friedlichen Entwicklung der Menschheit gelegen ist, der muß diese unterstützen. Die vielfältigen regionalen Zusammenschlüsse ergänzen die universellen Aufgaben der Vereinten Nationen. Für uns wird der Rang der VN in keiner Weise dadurch gemindert, daß wir einem Verteidigungsbündnis angehören und zusammen mit anderen eine politische und wirtschaftliche Union in Europa anstreben. Die Vielfalt der internationalen Gruppierungen entspricht der Vielfalt der Beziehungen zwischen den Völkern. Sie ist nützlich, solange keine Organisation sich gegen andere richtet und solange alle die Regeln respektieren, auf die wir uns hier, in diesem umfassendsten Rahmen, geeinigt haben. Beides kann ich Ihnen für mein Land zusagen. Organisationen sind Menschenwerk, also unvollkommen, überdies ändern sich die Zeiten und Probleme. Für die Bundesrepublik Deutschland ist das kein Anlaß, die Grundlagen der bisherigen internationalen Ordnung in Frage zu stellen. Es geht vielmehr darum, ihre Regeln und Einrichtungen fortzuentwickeln und an die neuen Probleme anzupassen.

Lassen Sie uns gemeinsam darangehen, im gesamten VN-Bereich zu prüfen, wo Verbesserungsmöglichkeiten der Organisation oder der ihr zugrundeliegenden Regeln im Interesse der Lösung ihrer Probleme bestehen. Die Bundesrepublik Deutschland wird an einer solchen Überprüfung in demselben Geiste mitarbeiten, in



Die diesjährige Delegation der Bundesrepublik Deutschland zur 29. Generalversammlung: Die Bonner Delegation wird von Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher (links) geleitet, neben ihm sein Vertreter, Rüdiger von Wechmar, Chef der deutschen Mission bei der UNO, ferner dessen Stellvertreter, Gesandter Dr. Wolf Ulrich von Hassel. Hinter diesen, ebenfalls Mitglieder der offiziellen deutschen Delegation, die Bundestagsabgeordneten Karl-Hans Kern, Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Frau Helga Schuchardt und Dr. Alois Mertes-Gerolstein.



dem sie auch in anderen Organisationen, insbesondere im GATT und im Internationalen Währungsfonds, die Aufgabe der Erneuerung des internationalen Systems aus sich selbst betreibt. Wir müssen die Formen internationaler Zusammenarbeit, die wir entwickelt haben, sehr gründlich darauf untersuchen, ob sie geeignet sind, die Ursachen der krisenhaften Entwicklungen in vielen Weltgegenden zu beseitigen. In der Charta der Vereinten Nationen steht die Lösung der weltweiten wirtschaftlichen, sozialen und humanitären Probleme gleichrangig neben dem Ziel der Friedenssicherung. Beide Bereiche sind untrennbar miteinander verbunden.

#### V

Wir wissen, daß Frieden mehr ist als ein Zustand, in dem gerade einmal die Waffen schweigen. Eine internationale Wirtschaftsordnung, die das Prinzip der Gleichberechtigung und Partnerschaft auch in den ökonomischen Beziehungen verwirklicht, ist ein Beitrag zur Friedenssicherung. Wer noch Zweifel an der Notwendigkeit schnellen Handelns hatte, dem sollte die Entwicklung der letzten 12 Monate die Augen geöffnet haben: Bei vielen wichtigen Rohstoffen ist eine Preiseskalation von bisher unbekannter Größenordnung zu verzeichnen. Die Energiepreise sind sprunghaft gestiegen. Sie alle kennen die Folgen. Beängstigend hohe Zahlungsbilanzdefizite bei den einen, gewaltige Überschüsse bei den anderen. Das Feuer der weltweiten Inflation hat dadurch reiche zusätzliche Nahrung erhalten. Bisher gültige Daten, die als Grundlage für wirtschaftliche Dispositionen dienten, wurden über Nacht in Frage gestellt. In vielen Ländern wächst das Gefühl der Unsicherheit angesichts einer wirtschaftlichen Entwicklung, die weniger denn je kalkulierbar erscheint. Die Folgen treffen alle. Die Schwierigkeiten, vor denen die Industrieländer stehen, sind beträchtlich. Aber sie sind nicht zu vergleichen mit der existenzbedrohenden Notlage der am wenigsten entwickelten rohstoffarmen Länder. Wir müssen den Gürtel enger schnallen, für sie geht es ums Überleben. Dies ist eine Herausforderung, die nicht vor unterschiedlichen Systemen haltmacht. Sie trifft alle Staaten, gleich ob arm oder reich, ob Entwicklungsland oder Industriestaat.

Ich möchte auf diesen Punkt sehr viel Gewicht legen. Eine Verschärfung von Interessengegensätzen zwischen Rohstoffstaaten und Industriestaaten schafft nicht nur Probleme zwischen den unmittelbar Beteiligten, sondern zieht zuerst und am stärksten dritte Staaten in Mitleidenschaft. Daraus würden neue Spannungen resultieren, und die Versuchung wäre für viele Staaten groß, ohne Rücksicht auf andere das Heil in der Rettung der eigenen Haut zu suchen. Hüten wir uns davor: leidvolle Erfahrungen der Vergangenheit haben uns gelehrt, daß die Flucht in den wirtschaftlichen Isolationismus Schwierigkeiten nicht lösen kann. Im Gegenteil: Angesichts der engen Verflechtung der Weltwirtschaft fordert als egoistisch empfundenen Verhalten des einen Gegenmaßnahmen der anderen geradezu heraus. Die Mentalität des »Rette sich wer kann« führt daher geradewegs ins wirtschaftliche Chaos und zu Spannungen zwischen den Staaten und Völkern. Was wir wollen, ist genau das Gegenteil: wir wollen bestehende Unterschiede beseitigen, insbesondere die Kluft zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten abbauen, wir wollen das Aufkommen neuer Gegensätze verhindern und wir wollen einseitige Abhängigkeiten vermeiden. Dazu müssen wir weltweit die wirtschaftlichen und sozialen Strukturen verbessern, die Produktivität steigern und sinnvolles Wachstum fördern, ohne darüber den Schutz der Umwelt zu vernachlässigen, der seit der Stockholmer Konferenz an Dringlichkeit nichts verloren hat.

Wenn die Rohstoffländer für ihre Rohstoffe höhere Preise im Markt erzielen wollen, so muß doch darauf geachtet werden, daß es nicht zu exzessiven Preisschwankungen auf den Rohstoffmärkten kommt. Zugleich müssen wir auch eine langfristige gesicherte Versorgung mit Rohstoffen anstreben. Im Interesse aller müssen wir aber auch dafür sorgen, daß die gestiegenen Energie- und Rohstoffpreise sinnvoll verwendet und so dem internationalen Wirtschaftskreislauf wieder zugeführt werden. Es gilt, die Mittel dorthin zu lenken, wo sie am dringendsten gebraucht werden. Wir sind bereit, regional und auch weltweit zu Lösungen beizutragen, die Gefahren für das Weltwährungssystem vermeiden.

#### VI

Auf der 6. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen im April dieses Jahres ist der wichtige Dialog über Weltwirtschaftsfragen begonnen worden. Wir werden den dort begonnenen Dialog weiterführen müssen und dabei noch viel Geduld, Zähigkeit und Augenmaß brauchen. Niemandem ist mit Entscheidungen gedient, die nicht von allen wichtigen Welthandelspartnern getragen werden, niemandem ist mit Beschlüssen geholfen, die die arbeitsteilige, auf dem Prinzip der Handelsfreiheit beruhende Weltwirtschaft in Frage stellen und durch ein System globaler Reglementierung zu ersetzen suchen. Gewiß ist die gegenwärtige Weltwirtschaftsordnung nicht ohne Mängel und Schwächen. Wir müssen sie deshalb weiter entwickeln, verbessern und anpassen an die Bedürfnisse aller Staaten.

Die Bundesrepublik Deutschland hat dazu konkrete Beiträge geliefert und ist bereit, auf diesem Weg weiterzugehen. Wir sehen die Notwendigkeit, die Märkte der Industriestaaten für Erzeugnisse der weniger entwickelten Staaten weiter zu öffnen. Die Europäische Gemeinschaft, zu der mein Land gehört, trägt dieser Notwendigkeit seit Jahren durch die Gewährung allgemeiner Zollpräferenzen Rechnung. Mit 44 Staaten Afrikas, der Karibik und des pazifischen Raums steht sie in Verhandlung über eine umfassende Regelung der gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen.

Die Bundesregierung unterstützt Kooperationsvorhaben auch privater Unternehmer in Entwicklungsländern. Sie bemüht sich, Investitionen durch geeignete Maßnahmen stärker in die am wenigsten entwickelten Länder zu lenken. Die Bundesregierung hat den Anteil ihrer Entwicklungshilfe für diejenigen Länder, die in besonderem Maße der internationalen Solidarität bedürfen, in den letzten Jahren ständig erhöht und wird dies auch in Zukunft tun. Die Bundesrepublik Deutschland hat ihre Bereitschaft erklärt, als Mitglied der Europäischen Gemeinschaft einen substantiellen Beitrag zur Nothilfeaktion der Vereinten Nationen zugunsten der am härtesten betroffenen Länder zu leisten, sobald die anderen angesprochenen Staaten sich entsprechend beteiligen. Die Bundesrepublik Deutschland nimmt an der Bekämpfung des Hungers in der Welt und an der Lösung der Welternährungskrise teil. Auch im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft leisten wir erhebliche Beiträge. An Düngemittellieferungen sind wir beteiligt. Der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika und sein Außenminister haben vor dieser Versammlung mit Recht erneut eindringlich auf die Bedeutung dieses Problems hingewiesen.

#### VII

Die erhöhten Rohstoffpreise und die sich daraus ergebenden Probleme stellen uns vor große wirtschaftliche Schwierigkeiten. Dennoch wird die Bundesregierung besondere Anstrengungen unternehmen, ihre Entwicklungshilfe weiter zu steigern. Die Bundesregierung plant, sie in den nächsten Jahren prozentual stärker zu erhöhen als den nationalen Haushalt im Ganzen. Für das Jahr 1975 ist das schon beschlossen. Die multilaterale Hilfe wird im Rahmen unserer gesamten Entwicklungshilfe weiterhin einen wichtigen Platz einnehmen. Wir setzen uns für einen verstärkten Austausch auf dem Gebiet der Wissenschaft und Technologie ein. Alle Staaten sollten Zugang zum wissenschaftlichen und technologischen Potential dieser Welt haben, damit sie ihre Probleme mehr und mehr aus eigener Kraft lösen können. Diesem Ziel dienen auch unsere Projekte auf dem Gebiet der Ausbildungshilfe. Wir begrüßen den Gedanken einer Weltwissenschaftskonferenz. Wir setzen uns dafür ein, daß dieses Projekt weiterverfolgt wird.

Die Ereignisse des letzten Jahres haben erneut die Interdependenz der Weltwirtschaft deutlich gemacht und gezeigt, wie empfindlich die komplexen Wirtschaftsmechanismen hochentwickelter Industriestaaten sind. Auch ihre Leistungsfähigkeit hat Grenzen. Das Funktionieren dieser Wirtschaften unterliegt eigenen Gesetzen. Dabei spielt Stabilität im Inneren eine wichtige Rolle. Nur Staaten mit funktionierender Wirtschaft können gute Handelspartner der Entwicklungsländer sein, nur sie auch können helfen, können sich langfristig über die eigenen Grenzen hinweg den Sorgen anderer zuwenden. Inflationsgeschüttelte Volkswirtschaften in den Industriestaaten lassen nach in ihrer Leistungsfähigkeit. Die Ergebnisse der von der Bundesrepublik Deutschland im Inneren betriebenen konsequenten Stabilitätspolitik kommen daher auch anderen zugute.

#### VIII

Wir wissen, daß die Lösung der ökonomischen und sozialen Probleme nur gelingen kann, wenn die politischen Voraussetzungen vorhanden sind. Dazu gehört in erster Linie eine umfassende Sicherung des Friedens. Dies bleibt die zentrale Aufgabe der Vereinten Nationen. Wir können mit Befriedigung feststellen, daß in vielen Teilen der Welt daran gearbeitet wird, Gegensätze und Spannungen abzubauen. Diese Bestrebungen gilt es zu ermutigen und zu unterstützen.

Wenn von Frieden und Sicherheit die Rede ist, liegt es heute nahe, zwei Gebiete besonders zu erwähnen, deren Konflikte gerade auch uns Europäer unmittelbar berühren: ich meine den Nahen Osten und Zypern. Der Abschluß der Truppenentflechtungsabkommen im nahöstlichen Raum hat neue Hoffnungen auf eine umfassende friedliche Regelung des Konflikts begründet. Diese Entwicklung, an der die erfolgreichen Bemühungen Außenminister Kissingers wesentlichen Anteil hatten, wird von der Bundesrepublik Deutschland begrüßt. Diesen ersten Schritten müssen weitere folgen, um einen gerechten und dauerhaften Frieden zu schaffen, der die Existenz aller Staaten und Völker der Region sichert und die legitimen Rechte des palästinensischen Volkes berücksichtigt. Die bisherigen Fortschritte sind ein Zeichen dafür, daß auch unter den Konfliktparteien die Überzeugung gewachsen ist, nur mit friedlichen Mitteln eine echte Lösung erzielen zu können. Der Frieden im Nahen Osten wird starke Kräfte für den Wiederaufbau und die Entwicklung des gesamten östlichen und

südlichen Mittelmeerraums freisetzen. Bei der Bundesrepublik Deutschland und ihren europäischen Partnern wird es an der Bereitschaft zu wirksamer Mitarbeit nicht fehlen. Mit der Aufnahme des europäisch-arabischen Dialogs haben die Neun bereits erste Grundlagen für diese große Aufgabe geschaffen.

Die Bundesregierung bedauert zutiefst die Ereignisse der jüngsten Vergangenheit in Zypern mit ihren tragischen Folgen für das Land und seine Bewohner. Wir hoffen, daß es den am Konflikt Beteiligten bald gelingt, zu einer Verhandlungslösung zu finden, die die Unabhängigkeit, Souveränität und territoriale Integrität Zyperns sichert und den äußeren und inneren Frieden dieses Landes wiederherstellt. Sowohl im Nahen Osten als auch in Zypern konnten die VN mit ihren Mitteln dazu beitragen, daß die Waffen schweigen und Verhandlungen möglich wurden.

Ich möchte die Bemühungen von Generalsekretär Dr. Kurt Waldheim hervorheben, dem wir Anerkennung und Dank schulden. Wir danken den Soldaten der Friedenstruppe für ihren Einsatz im Dienste der VN. Wir gedenken derer, die diesen Dienst mit dem Leben bezahlt haben. Die Bundesrepublik Deutschland erkennt die bedeutsamen Funktionen dieser Truppe zur Friedenssicherung an und hat deshalb die Aktionen im Nahen Osten und in Zypern durch zusätzliche freiwillige Leistungen gefördert. Die Effizienz und Wirkungsmöglichkeiten der VN-Truppen könnten weiter gesteigert werden, wenn es gelingt, eine Einigung über generelle Richtlinien für friedenserleichternde Operationen zu erreichen. Wir sollten uns um eine solche Einigung verstärkt bemühen.

#### IX

Welche konkreten Beiträge zu einer aktiven Friedenspolitik können wir leisten? Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland will nach Kräften die Entspannung fördern. Entspannung allein beseitigt bestehende Gegensätze nicht, noch schafft sie automatisch mehr Sicherheit. Aber Entspannungspolitik ist ein wirkungsvolles Instrument, um alte Konflikte abzubauen und das Entstehen neuer Konflikte zu verhindern. Und erst in einer Atmosphäre der Entspannung sind Anstrengungen zur Rüstungsbegrenzung und Rüstungskontrolle unter Berücksichtigung der Sicherheitsinteressen überhaupt sinnvoll.

Die Bundesregierung schließt in ihre Entspannungspolitik auch das schwierigste und brennendste Problem in Deutschland selbst ein: Die Teilung unseres Landes mit allen ihren schmerzlichen Folgen für die Menschen. Ich möchte wiederholen, was die Bundesregierung an dieser Stelle vor einem Jahr deutlich gemacht hat: Wir können die Teilung nicht als das letzte Wort der Geschichte über die deutsche Nation akzeptieren. Dieses Wort wird vom deutschen Volk selbst gesprochen werden. Die Bundesregierung hält fest an ihrer Politik, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt. Dies hindert uns jedoch nicht, das volle Maß an Zusammenarbeit auszuschöpfen, das in der gegebenen Lage erreichbar ist. Diese Politik hat vertraglich geregelte Beziehungen mit dem anderen deutschen Staat, der DDR, ermöglicht.

Seither hat sich gezeigt, daß die Mitarbeit der Staaten eines geteilten Landes in den VN trotz tiefgreifender Unterschiede der politischen Auffassungen möglich und daß sie für alle — wie ich meine, auch für die Weltorganisation — nützlich ist. Die Entspannung in Europa mußte dort ansetzen, wo die Gegensätze am härtesten aufeinanderstießen, in Berlin. Das Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971 hat den Weg dafür geöffnet. Wir müssen deshalb die Entspannung auch daran messen, wie sich dieses Abkommen in allen seinen Teilen bewährt. Die gesicherte Zukunft Berlins ist ein unverzichtbares Element der Entspannung in Europa und sie bleibt ein vitales Interesse unserer Politik.

Die Bundesrepublik Deutschland will die Fortsetzung einer wirksamen Entspannungspolitik. In diesem Geist arbeitet die Bundesregierung in Genf in der KSZE und in Wien in den MBFR-Verhandlungen aktiv und konstruktiv mit. Sie sucht dort nicht Vorteile, die nur einer Seite zugute kommen, sondern einen Weg, der das Zusammenleben der Völker auf dem dicht besiedelten Raum Europas erleichtern soll. Und wir setzen auf diese Konferenzen die Hoffnung, daß sie uns dem Zeitpunkt näherbringen, wo sich in Europa Ost und West nicht mehr hochgerüstet gegenüberstehen. Wir können und wollen uns nicht damit abfinden, daß der Rüstungswettkampf, an dem sich nicht nur die Großmächte beteiligen, immer weiter fortgesetzt wird. Die wirtschaftlichen Kräfte der Menschheit müssen vielmehr vermehrt dafür eingesetzt werden, daß Hunger und Elend von der Erdoberfläche verschwinden — aber sie dürfen nicht erst dann auf diese Aufgabe konzentriert werden, wenn es im Rüstungswettkampf einen Sieger gegeben hat, sondern jetzt. Aus diesem Grunde glaube ich, daß wir mit noch größerem Nachdruck als bisher praktische, kontrollierte Schritte der Abrüstung und der Rüstungskontrolle anstreben müssen. Die Bundesrepublik Deutschland ist entschlossen, hierzu wie bisher aktiv beizutragen. Abrüstung und Rüstungskontrolle sind integraler Bestandteil ihrer Politik. Wir sind bereit, auch in der CCD zusätzliche Verantwortung zu übernehmen und sind gewiß, daß

wir in naher Zukunft dazu die Gelegenheit haben werden. In diesem Zusammenhang möchte ich die große Bedeutung unterstreichen, welche wir der Politik der Nichtverbreitung von Kernwaffen beimessen. Die Bundesrepublik Deutschland beabsichtigt, an der für 1975 vorgesehenen Überprüfung des NV-Vertrages teilzunehmen. Sie hofft, daß sie auch aus diesem Anlaß dazu beitragen kann, Gefährdungen der Nichtverbreitungspolitik, die sie zu erkennen glaubt, entgegenzuwirken.

Wenn die Bundesrepublik Deutschland in dieser Generalversammlung ihr besonderes Augenmerk auf drei Problemkreise der weltweiten Kooperation richtet, nämlich

- > auf die Stärkung der internationalen Ordnung und ihrer Institutionen,
- > auf die Verbesserung der weltweiten Wirtschaftsbeziehungen im Geiste von Partnerschaft und Solidarität,
- > auf konkrete Beiträge zur Entspannung und Abrüstung mit dem Ziel einer dauerhaften Friedenssicherung,

so tut sie das im Bewußtsein und in der Achtung vor den Erwartungen, den Wünschen, den Hoffnungen und den Sehnsüchten der Menschen des eigenen Volkes und aller anderen Völker. Alle unsere Bemühungen zielen im letzten auf das Wohl jedes einzelnen Menschen.

#### X

Dieser Gedanke führt zu einem zentralen Punkt der Bestrebungen der VN, dem auch diese Generalversammlung ihre volle Aufmerksamkeit widmen sollte: ich meine die Frage der individuellen Menschenrechte, den Schutz des einzelnen innerhalb der menschlichen Gemeinschaft. Ich möchte vor der Illusion warnen, daß es genüge, die äußere Ordnung durch äußere Mittel gegen Krieg und Zerstörung zu schützen. Es bedarf nicht nur der formellen Anerkennung der Menschenrechte, sondern ihrer praktischen Durchsetzung und Anwendung, um den äußeren Maßnahmen zur Friedenswahrung auch innere Festigkeit und Überzeugungskraft zu verleihen. Hier geht es um elementare Rechte, die überall in der Welt gelten müssen, in Europa — und ich meine, in allen seinen Teilen — nicht weniger als in anderen Kontinenten. Vom Inkrafttreten der beiden internationalen Menschenrechtspakte, die die Bundesrepublik Deutschland im Dezember 1973 ratifiziert hat, erwarten wir neue Impulse. Als neues Mitglied der Menschenrechtskommission wollen wir auch in diesem Gremium verantwortlich bei der Verwirklichung der Menschenrechte mitarbeiten. Wir wollen, was in unseren Kräften steht, dazu beitragen, den einzelnen Menschen gegen staatliche Willkür und vor Not zu schützen, ebenso auch Bevölkerungsgruppen, die rassischer, religiöser, politischer oder sonstiger Diskriminierung ausgesetzt sind.

Wir begrüßen die von der Menschenrechtskommission und ihren Gremien beschlossene Ausarbeitung von Studien zum Selbstbestimmungsrecht. Das Selbstbestimmungsrecht ist ein Ordnungsprinzip, das nicht nur für den Bereich der Dekolonisierung oder für einen Erdteil, sondern überall in der Welt gelten muß.

Selbstbestimmung und Menschenrechte sind die zentralen Anliegen, um die es auch im südlichen Afrika geht. Die Fragen der Dekolonisierung und Beseitigung der Rassendiskriminierung in diesem Bereich werden auch diese Generalversammlung erneut beschäftigen. An unserer Haltung haben wir keinen Zweifel gelassen: Wir fordern die Beseitigung des Restkolonialismus. Wir verurteilen jegliche Form rassischer Diskriminierung. Wir stellen heute mit Befriedigung fest, daß seit der letzten Generalversammlung tiefgreifende Veränderungen in Gang gekommen sind: Wir begrüßen die historische Entscheidung Portugals, die Unabhängigkeit von Guinea-Bissau anzuerkennen und auch Moçambique und Angola den Weg in die Unabhängigkeit freizugeben. Wir sehen darin eine Bestätigung unserer Auffassung, daß auch diese Probleme mit Mut, Energie und Einsicht zu lösen sind.

Die Garantie der individuellen Menschenrechte, die vollständige Ächtung des Rassismus in jeder Form und an jedem Ort und die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker sind Aufgaben, an denen mein Volk nicht zuletzt aus den Erfahrungen der eigenen Geschichte mit großem Ernst und aller Energie mitwirken möchte. Der deutsche Philosoph Immanuel Kant, dessen 250. Geburtstag wir in diesem Jahr begehen, hat im Jahre 1795 in seiner Schrift »Vom ewigen Frieden« Grundsätze der internationalen Zusammenarbeit aufgestellt. Einer solchen universalen Zielsetzung folgen auch die Vereinten Nationen. Die Grundsätze, die sie vor fast drei Jahrzehnten für das internationale Zusammenleben gesetzt haben, sind heute weltweiter Anerkennung sicher.

Aber wir dürfen nicht bei Bekenntnissen und Resolutionen stehenbleiben. Es wird Aufgabe auch dieser Generalversammlung sein, praktische Impulse zu geben, die Richtung für unsere weitere Arbeit zu weisen, damit wir den Zielen der VN durch konkrete Maßnahmen, und seien es auch nur kleine Fortschritte, näherkommen. Daran werden wir uns am Ende dieser Generalversammlung messen lassen müssen.



# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Tätigkeiten der Weltorganisation

### Politik und Sicherheit

**Nahost: Weiterer Terror und Gegenterror zwischen Palästinensern und Israel — Libanon lehnt Verantwortung ab — UN-Flugzeug abgeschossen (46)**

I. Gewaltakte könnten grundsätzlich durch keinerlei Motive gerechtfertigt werden, besonders aber dann nicht, wenn sie gegen Zivilisten und Kinder gerichtet seien. Deshalb müßten israelische Angriffe auf Flüchtlingslager und andere Ziele im Libanon ebenso scharf verurteilt werden wie die Anschläge palästinensischer Befreiungsbewegungen auf Israelis. »Wieder einmal sehen wir das Schema von Aktion und Gegenaktion, das seit so vielen Jahren alle Versuche vereitelt, eine friedliche Lösung im Nahen Osten zu finden, und das Leben unschuldiger Menschen gekostet hat«. Mit diesen Worten äußerte Generalsekretär Waldheim seine Bestürzung über die Eskalation der Terrorakte zwischen den Fedajin und Israel. Durch solche Gewaltakte würde eine friedliche Regelung der Palästinenserfrage erschwert. Waldheim appellierte an alle am Nahost-Konflikt Beteiligten, auf Gewaltanwendung zu verzichten und einen gerechten und dauerhaften Frieden anzustreben.

Seitdem der Sicherheitsrat am 24. April jede Art der Gewaltanwendung scharf verurteilt hatte (s. VN 1974 S. 89, 94), ergriffen Palästinensergruppen und Israel wiederholt kriegerische Maßnahmen gegeneinander. Bei Überfällen der Fedajin auf die israelischen Orte Maalot und Naharija sowie auf den Kibbuz Schamir wurden im Mai und Juni 35 Israelis, zumeist Kinder, getötet und 66 verwundet. Da Israel angibt, daß die Terroristen ihre Anschläge vom Libanon aus unternahmen, in dem sich große palästinensische Flüchtlingslager befinden, richteten sich die israelischen Angriffe gegen die Palästinenserlager und angenommene Stützpunkte der Fedajin im südlichen Libanon. Zudem griffen israelische Einheiten im Juli drei libanesischen Häfen an und versenkten Fischerboote, weil nach israelischer Darstellung die Attentäter von Naharija von einem libanesischen Hafen aus vorgegangen sein sollen. Nach eigenen Angaben beabsichtigte Israel damit, ähnlichen Anschlägen vorzubeugen und die libanesischen Bewohner der Hafenstädte davor zu warnen, die Terroristen zu unterstützen.

Der Libanon und Israel wandten sich mit gegenseitigen Beschuldigungen an den Sicherheitsrat. Der Libanon protestierte (S/11320) scharf gegen die Verletzung seiner Souveränität durch israelische Angriffe auf Ziele im Libanon, bei denen seit Mai 11 Personen getötet und 58 verwundet sowie mehr als 100 Häuser zerstört worden seien. Zugleich bestritt er die wiederholten israelischen Darstellungen, wonach die Fedajin von libanesischem Hoheitsgebiet aus operierten. Er lehne jede Verantwortung für Gewaltakte ab, die auf israelischem Boden verübt würden. Zudem habe Israel durch die Vertreibung der Palästinenser

diese Gewaltakte selber heraufbeschworen. Nun wolle die israelische Regierung den Libanon zum Sündenbock stempeln und für die Taten der Palästinenser verantwortlich machen. Die blutigen Zwischenfälle ließen sich jedoch nicht durch israelischen Gegenterror beenden; vielmehr könne ein dauerhafter Frieden im Nahen Osten nur erzielt werden, wenn Israel die »unveräußerlichen und legitimen Rechte« der Palästinenser anerkenne und die entsprechenden Resolutionen respektiere.

Israel machte seinerseits den Libanon in zwei Schreiben an den Rat (S/11321, S/11326) für die Überfälle der Fedajin verantwortlich, da sie von libanesischem Gebiet aus vorbereitet und durchgeführt worden seien. Nach israelischer Darstellung hätten 300 000 Palästinenser im südlichen Libanon aufgrund des Kairoer Abkommens (von 1969 zwischen dem Libanon und den Organisationen der Palästinenser) ein unabhängiges System von »Mordorganisationen« errichten können, das von der libanesischen Regierung geduldet werde. Folglich treffe die Verantwortung für die jüngsten Terrorakte der Palästinenser die libanesischen Regierung. Libanesischen Zivilisten, die unter den israelischen Angriffen gegen Stützpunkte der Fedajin zu leiden hätten, was Israel nach Kräften vermeide, sollten sich an ihre eigene Regierung wenden, damit diese die Aktivitäten der Terroristen beende. Israel werde wie bisher alle verfügbaren Mittel einsetzen, um weitere Terroranschläge zu verhindern und seine Bürger zu schützen.

Trotz der gegenseitigen Beschuldigungen beantragte keines der beiden Länder eine neuerliche Befassung des Sicherheitsrats mit den individuellen (palästinensischen) und staatlichen (israelischen) Gewaltakten. Für eine ausdrückliche Verurteilung der Fedajin und des Libanon hätte Israel keine Mehrheit im Rat gefunden, wie die Resolution vom 24. April gezeigt hat; der Libanon indessen hatte bereits im April erreicht, daß Israel wegen seiner Angriffe auf libanesisches Hoheitsgebiet verurteilt wurde.

II. Auch Syrien nahm Anlaß, in mehreren Schreiben an den Generalsekretär Beschwerde gegen Israel zu führen: Die israelischen Truppen, die im Zuge der militärischen Entflechtung aus der Stadt Kuneitra abgezogen seien, hätten die Stadt zerstört. Zudem seien israelische Soldaten in ein bereits geräumtes Dorf zurückgekehrt und hätten Einwohner gefangengenommen. Endlich habe Israel das Truppenentflechtungsabkommen durch Aufklärungsflüge über dem Niemandsland wiederholt verletzt. Demgegenüber erklärte Israel, die Zerstörung Kuneitras sei das Ergebnis des Krieges, den Syrien gegen Israel angezettelt habe. Die gefangengenommenen Syrer seien bereits vor der Räumung ihres Dorfes durch israelische Streitkräfte verhaftet worden.

Für den Absturz eines Flugzeugs einer militärischen UN-Einheit über syrischem Ge-

biet, der das Leben aller neun Insassen forderte, will Syrien ebenfalls Israel verantwortlich machen: Zum Zeitpunkt des Absturzes habe die syrische Luftabwehr gegen israelische Kampfflugzeuge vorgehen müssen, die in syrisches Gebiet eingedrungen seien. Israel jedoch gab an, in dem fraglichen Gebiet habe zur fraglichen Zeit keine israelische Operation stattgefunden. Der Sonderausschuß für Apartheid protestierte scharf gegen die Absicht der israelischen Regierung, ihre diplomatischen Beziehungen zu Südafrika auf Botschafter-Ebene anzuheben. Der Ausschußvorsitzende wies Israel darauf hin, daß ein derartiger Schritt den diplomatischen Boykott verletze, den die Generalversammlung 1962 gegen Südafrika beschlossen hat, um es zur Aufgabe seiner Apartheid-Politik zu bewegen. Ein anderer Sonderausschuß der Generalversammlung, der seit 1968 behauptete israelische Verletzungen der Menschenrechte in den besetzten Gebieten prüft, hat Zeugen gehört, die (nach eigenen Angaben) aus diesen Gebieten vertrieben wurden. Da Israel dem Sonderausschuß bisher die Einreise in die fraglichen Gebiete verweigert hat, ist er auf Zeugenaussagen, Presseverlautbarungen und Publikationen angewiesen.

III. Obwohl eine politische Lösung nach wie vor sehr schwierig sei und noch viel Zeit beanspruche, habe sich doch das politische Klima in Nahost verbessert; einer friedlichen Beilegung des Nahost-Konflikts würden jetzt wieder Chancen eingeräumt. Jede dauerhafte Friedensregelung müsse aber die Bedeutung der Palästinenserfrage berücksichtigen: das besondere Problem einer angemessenen Beteiligung der Palästinenser müsse im Zusammenhang mit der Genfer Friedenskonferenz gelöst werden. Mit dieser Feststellung zog Generalsekretär Waldheim eine Bilanz seiner Reise in die am Konflikt beteiligten Staaten sowie in die Pufferzonen im Sinai und an der israelisch-syrischen Grenze. Die nächste Phase der Genfer Friedenskonferenz müsse noch sorgfältig vorbereitet werden. Befriedigt äußerte sich Waldheim über die Bereitschaft der Konfliktparteien, mit den Vereinten Nationen in Nahost zusammenzuarbeiten.

### Sozialfragen und Menschenrechte

**Weltbevölkerungskonferenz: Höhepunkt des Weltbevölkerungsjahres 1974 — Unterschiedliche Probleme für Industrie- und Entwicklungsländer — Weltbevölkerungsaktionsplan — Unangetastete nationale Hoheit — Keine Weltleitlinien, sondern nationale Regelungen (47)**

I. Die Weltbevölkerungskonferenz, die als Höhepunkt des Weltbevölkerungsjahres 1974 anzusehen ist, fand vom 19. bis 30. August 1974 in Bukarest statt. Gemessen an der Zahl der Teilnehmer war sie eine der größten Konferenzen der VN. Die Konferenz hat sich mit einem Thema befaßt, das wie kaum ein anderes die Schlüsselprobleme des sozialen Wandels im 20. Jahrhundert widerspiegelt. Während in den Ländern der Dritten Welt das Bevölkerungswachstum mit elementaren menschlichen Bedürfnissen des Überlebens verbunden ist — mit Essen, Wohnen, Arbeit — stellen in Industrieländern die bedeutendsten Probleme für die Bevölke-

zung die nicht beabsichtigten Nebenfolgen des ökonomischen Wachstums und der gesellschaftlichen Entwicklung dar, vor allem Umweltzerstörung, Urbanisierung und Fragen der internationalen Wanderung von Arbeitskräften.

Diese Dritte Weltbevölkerungskonferenz hatte in gewisser Weise historischen Charakter: während die beiden bisherigen Weltbevölkerungskonferenzen in Rom (1954) und Belgrad (1965) wissenschaftliche Veranstaltungen waren, fand in Bukarest zum erstenmal eine Bevölkerungskonferenz auf politischer Ebene statt. Damit wollten die VN, die den Bevölkerungsfragen seit etwa 1960 größere Aufmerksamkeit widmen, das Problem nicht mehr allein auf der technischen Ebene der Demographen behandeln, sondern den Ergebnissen auch die Chance der politischen Realisierung vermitteln.

II. Die wichtigsten Probleme, die die quantitative und qualitative Entwicklung der Bevölkerung bestimmen, wurden unter vier Themen behandelt:

1. Gegenwärtige Bevölkerungstrends und zukünftige Entwicklungen (Plenum);
2. Bevölkerungswandel, soziale und ökonomische Entwicklung (Ausschuß I);
3. Bevölkerung, Ressourcen und Umwelt (Ausschuß II);
4. Bevölkerung und Familie (Ausschuß III).

In einer Arbeitsgruppe wurde darüber hinaus der vom Generalsekretär der Weltbevölkerungskonferenz vorgelegte Entwurf eines Weltbevölkerungsaktionsplans behandelt.

III. Zwischen den Ausschüssen und der Arbeitsgruppe ergab sich im Verlaufe der Konferenz ein starkes Ungleichgewicht: während die Ausschüsse zunehmend an den Rand der Konferenz gerieten, rückte die Arbeitsgruppe für den *Weltbevölkerungsaktionsplan* immer stärker in den Mittelpunkt der Diskussion. Dafür gab es zwei Gründe: einmal geriet der Weltbevölkerungsaktionsplan in eine kritische Diskussion, in der kontroverse politische Themen, wie etwa die Frage der neuen Weltwirtschaftsordnung, eine Rolle spielten, und zum anderen rückten 200 Ergänzungsanträge bereits von der Quantität her den Plan weiter ins Zentrum.

Insofern muß es als ein politischer Erfolg gewertet werden, daß es dennoch gelang, den 108 Paragraphen umfassenden Weltbevölkerungsaktionsplan im Konsensus-Verfahren zu verabschieden. Es wäre indes verfehlt, an dieses politische Ergebnis zu hohe Erwartungen zu knüpfen. Bei dem von der Sache her sehr komplexen Thema, bei der Unterschiedlichkeit der repräsentierten Gesellschaftssysteme, der ungleichen Entwicklungsstadien, in denen sich die auf der Konferenz vertretenen Länder befinden, und schließlich bei den unterschiedlichen bevölkerungspolitischen Zielsetzungen konnte das im Weltbevölkerungsaktionsplan formulierte Ergebnis nur in einem Kompromiß auf der Ebene eines minimalen Konsensus bestehen. Darüber hinaus ist der Plan ein Instrument, dessen Paragraphen empfehlenden, aber keinen rechtsverbindlichen Charakter besitzen. Die nationale Souveränität auf dem Gebiete der Bevölkerungspolitik ist eines der wichtigsten Prinzipien, auf denen der Plan basiert.

Jeder Staat definiert seine eigenen bevölkerungspolitischen Ziele. Der Plan stellt somit sicher, daß sich jede Regierung für diejenige Bevölkerungspolitik entscheiden kann, die nach ihrer Ansicht der sozialen und ökonomischen Entwicklung des Landes angemessen ist.

Noch vorsichtiger als im Entwurf des Weltbevölkerungsaktionsplans bereits formuliert, wurden in Bukarest jene Empfehlungen abgefaßt, in denen Hinweise über das zukünftige Bevölkerungswachstum enthalten sind. Während im Entwurf den Ländern, die hohe Geburtenraten aufweisen, zu deren Senkung noch konkrete Zahlen als Zielsetzungen empfohlen wurden (5 bis 10 vH bis 1985), wurde in der in Bukarest verabschiedeten Fassung von quantitativen Empfehlungen gänzlich abgesehen. An keiner Stelle des Plans wurde deutlicher, wie groß das Bemühen war, quantitative Zielsetzungen zu vermeiden, die einmal als weltweite Bevölkerungsplanung verwendet werden könnten.

Als ein wichtiges Ergebnis muß gewertet werden, daß sich in der jetzigen Fassung des Plans die Überzeugung durchgesetzt hat, daß die Entwicklungsprobleme nicht durch eine isolierte Geburtenplanung gelöst werden können, sondern Bevölkerungspolitik ein integraler Bestandteil der Wirtschafts- und Sozialpolitik eines Landes sein muß. Auch die Bedeutung der Rolle der Frau in Familie, Wirtschaft, Kultur und Politik und die Probleme ländlicher Gebiete haben in der Schlußfassung eine stärkere Berücksichtigung gefunden.

IV. Obwohl dieser Plan von vornherein nur einen partiellen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen leisten sollte — also nur als eine Komponente eines umfassenden Instrumentariums von internationalen Strategien und Programmen der VN gedacht war — löste er eine Debatte all jener Fragen aus, die bereits auf anderen VN-Konferenzen kontrovers waren. Es handelte sich dabei insbesondere um drei Komplexe:

a) *Neue Weltwirtschaftsordnung*. Von Argentinien, Ägypten und einigen anderen Ländern (darunter auch Italien), wurde der Antrag eingebracht, die von der Rohstoffkonferenz der VN (April 1974) angenommene Deklaration solle auch für den Weltbevölkerungsaktionsplan den Bezugsrahmen für die internationale Zusammenarbeit liefern. Gegen diese Deklaration hatte die Bundesregierung in New York verschiedene Vorbehalte gemacht, z. B. sei eine zu starke Preisindexierung (Bindung der Rohstoffpreise an die Industriegüterpreise) zu vermeiden, Enteignungen sollten nach internationalem Recht entschädigt werden, Erzeugerkartellen sei mit Vorbehalt zu begeben. Der Antrag von Argentinien und anderen wurde in den Weltbevölkerungsaktionsplan aufgenommen. Die Bundesregierung, zusammen mit den USA und den übrigen EG-Ländern, außer Holland, hat in der Abschlußdebatte den damaligen Vorbehalt zur Deklaration über die neue Weltwirtschaftsordnung wiederholt.

b) *Konsum und Ressourcen*. Zu diesem Komplex wurden von Schweden und Kanada zwei wichtige Ergänzungen eingebracht, die vor allem die Industrieländer betreffen. Aufgrund des schwedischen An-

trags wurde in den Plan aufgenommen, daß angesichts der Tatsache, daß der Verbrauch der Welt-Ressourcen pro Kopf der Bevölkerung in den entwickelten Ländern erheblich höher als in den weniger entwickelten Ländern liege, die entwickelten Länder dringend aufgefordert werden, eine angemessene Politik zum Konsumverhalten, zu den Investitionen und zur Bevölkerungsentwicklung zu formulieren, wobei die Notwendigkeit nach einer grundsätzlichen Verbesserung der internationalen Gleichheit betont wird.

Die von Kanada initiierte Ergänzung beinhaltet die Aufforderung, daß weltweit auf eine gerechte Verteilung der Ressourcen und eine verringerte Verschwendung bei ihrem Gebrauch zu achten sei.

c) *Frieden und Sicherheit*. Die sozialistischen Länder stellten den Antrag, daß es eine der wichtigsten Bedingungen zur Erreichung der verschiedenen im Plan genannten Ziele sei, »Frieden, internationale Sicherheit und friedliche Zusammenarbeit zwischen allen Menschen« zu besitzen, basierend auf dem Begriff der Gleichheit, des Rechts und der Achtung souveräner Staaten. Obwohl diese Formulierungen unverfänglich erscheinen, liegt das Problem darin, daß die Begriffe von den einzelnen Staaten mit unterschiedlichem Gehalt verwendet werden. Die sozialistischen Länder fanden für ihren Antrag keine Mehrheit. Die Delegation der Bundesregierung hat sich der Stimme enthalten.

Diese drei kontroversen Themen zeigen, daß die Diskussionen weit über den engen Rahmen einer Bevölkerungspolitik hinausgingen. Dennoch waren die Diskussionen notwendig, wenn man das Konzept vertritt, daß Bevölkerungsfragen eng mit Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik verbunden sind.

Abschließend kann man feststellen: Insgesamt dürfte der Weltbevölkerungsaktionsplan durch die mehr als 200 Ergänzungen die unterschiedlichen Bedingungen einzelner Länder stärker berücksichtigen — damit aber zugleich seine praktische Brauchbarkeit und Wirksamkeit mindern.

V. Wenngleich der Weltbevölkerungsaktionsplan im Mittelpunkt der Diskussion stand, so darf die Bedeutung der Dokumente und politischen Entschlüsse der Ausschüsse nicht unterbewertet werden; erst vor dem Hintergrund der Ausschußdokumente erhält der Plan seine substantielle Legitimität.

*Ausschuß I*, der den Zusammenhang von Bevölkerung, sozialer und ökonomischer Entwicklung behandelte, bekräftigte das in der Internationalen Entwicklungsstrategie bereits formulierte Ziel, daß die entscheidende Verbesserung der Lebensbedingungen des Einzelnen das vorrangige Anliegen aller Entwicklung sein muß. Die politischen Anstrengungen sollen auf die Beseitigung von Armut und Ungleichheit sowie auf die Reduzierung der Kluft zwischen den Industrienationen und den Entwicklungsländern gerichtet werden. Bevölkerungsprobleme sind in ihrem historischen und kulturellen Kontext zu sehen, ihre Lösung greift über die nationalen Grenzen weit hinaus. Die Diskussion im Ausschuß I hat ferner gezeigt, daß die Beziehungen



zwischen Bevölkerung und ökonomischer Entwicklung nicht direkt sind, sondern durch zahlreiche Zwischenglieder wirken: niedriges Bevölkerungswachstum führt nicht automatisch zu einer stärkeren Entwicklung. Es bestand Übereinkunft, daß Bevölkerungspolitik ein integraler Bestandteil der Wirtschafts- und Sozialpolitik ist.

*Ausschuß II*, der sich mit dem komplexen Zusammenhang von Umwelt, Ressourcen und Bevölkerung befaßte, stellte in den Mittelpunkt seiner Diskussion Fragen zur gerechten Verteilung von Ressourcen auf die Länder der Welt sowie Überlegungen zum Abbau des verschwenderischen Konsums, wie er häufig in den Industrieländern zu beobachten ist. Als eine der größten Quellen der Verschwendung von Ressourcen wurden die umfangreichen Ausgaben für Rüstungszwecke aufgezeigt.

*Ausschuß III* über Familie und Bevölkerung betonte in seinen Beratungen den engen Zusammenhang zwischen der Wohlfahrt der Familie und dem Stand der sozialen und ökonomischen Entwicklung einer Gesellschaft. Ziel jeder Familienpolitik soll die Anhebung des Einkommens- und Lebensniveaus der armen Bevölkerung eines jeden Landes sein. Die Lösung der Probleme der Bevölkerung und Familie soll auf verschiedenen Ebenen gesucht werden und Maßnahmen wie selektive Wanderung, Umverteilung von Ressourcen zwischen ländlichen und städtischen Gebieten, bessere Gesundheitsversorgung einschließen. Breite Aufmerksamkeit widmete der Ausschuß der Verbesserung des Status der Frau in der Gesellschaft und der Situation der älteren Menschen. Es bestand Übereinstimmung unter den Delegierten, daß Familienplanung als Politik kein Ersatz für die soziale und ökonomische Entwicklung sein kann.

VI. Von der Konferenz in Bukarest konnte man nicht die Lösung des Problems der Bevölkerungsentwicklung erwarten; sie konnte lediglich das Bewußtsein für Probleme schaffen. Das gilt auch für die Industrieländer, die ebenso wie die Entwicklungsländer aufgerufen sind, Bevölkerungsfragen stärker als bisher in die politischen Überlegungen einzubeziehen und die Länder der Dritten Welt bei der Lösung ihrer Bevölkerungsprobleme zu unterstützen.

**Soziale Gerechtigkeit durch sozialen Wandel — Verbesserter Schutz der Menschenrechte — Empfehlungen des ECOSOC — Selbstbestimmungsrecht in Deutschland (48)**

Durch einen demokratischen Wandel der Wirtschafts- und Sozialordnung soll der soziale Fortschritt in den entwickelten und unterentwickelten Ländern gefördert werden. Diesem, von der Generalversammlung 1969 in der »Erklärung über sozialen Fortschritt und Entwicklung« (A/Res/2542) verkündeten Ziel soll eine Reihe von Maßnahmen dienen, die der UN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) auf seinen diesjährigen Tagungen beriet. Insbesondere will der Rat Indikatoren aufstellen, mit deren Hilfe sozialer Fortschritt gemessen werden kann. Hierzu forderte er von den UN-Mitgliedstaaten Informationen über ihre nationalen Maßnahmen gegen Ungleichheit, Ausbeutung und Arbeitslosigkeit, sowie gegen die letzten Reste von

Kolonialismus, Rassismus und anderen Ideologien, die den Prinzipien der Vereinten Nationen zuwiderlaufen. Zusätzlich soll der UN-Generalsekretär über entsprechende internationale Aktivitäten berichten und Sozialdaten untersuchen, die für den politischen Entscheidungsprozeß und die Entwicklungsplanung bedeutsam sind. Der Rat stellte fest, daß die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nur verwirklicht werden können, wenn die Völker ein angemessenes Wirtschaftswachstum erreicht haben.

In einer Reihe von Resolutionen befaßte sich der Rat mit der Rechtsstellung der Frau. Er übernahm das von der Kommission für die Rechtsstellung der Frau vorgeschlagene Programm für das Weltfrauenjahr 1975 (vgl. VN 1974 S. 57 f.), dessen Höhepunkt die Weltfrauenkonferenz in Kolumbien sein wird. Der diesjährigen Generalversammlung legte der Rat den Entwurf einer Erklärung zum Schutz von Frauen und Kindern in Kriegszeiten vor.

Probleme des Menschenrechtsschutzes beschäftigten den Rat ebenfalls; hierzu übernahm er die Entwürfe der Kommission für Menschenrechte (vgl. VN 1974 S. 57). Die Entschlüsse konzentrieren sich wiederum auf die Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen im südlichen Afrika. So werden Südafrika, Portugal und das unrechtmäßige Regime in Rhodesien erneut scharf verurteilt, da sie die UN-Resolutionen über grundlegende Menschenrechte und das Selbstbestimmungsrecht »hartnäckig und offenkundig« verletzen. Der Rat forderte alle Staaten auf, die während der letzten Generalversammlung beschlossene Konvention über die Unterdrückung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid (A/Res/3068) zu ratifizieren. Die Konvention soll unmenschliche Handlungen verfolgen, die von einer rassistischen Gruppe mit dem Ziel begangen werden, eine andere rassistische Gruppe zu beherrschen und zu unterdrücken. Ferner würdigte der Rat den Beginn des Jahrzehnts für den Kampf gegen Rassismus und Rassendiskriminierung, das die Generalversammlung 1972 beschlossen (A/Res/2906 und 2919) und im Dezember 1973 anlässlich der 25-Jahrfeier der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (A/Res/3057) eingeleitet hat. Zugleich schlug der Rat Maßnahmen vor, die den Zielen dieses Jahrzehnts dienen sollen; hierzu gehören »sofortiger Abbruch« aller Beziehungen, »die den rassistischen Regimen im südlichen Teil Afrikas ermöglichen, die afrikanische Bevölkerung weiter zu unterdrücken«, sowie Unterstützung der Befreiungsbewegungen und der Opfer von Apartheid und Rassendiskriminierung.

Staaten, die die weißen Regierungen im südlichen Afrika fördern, bezeichnete der Rat als »Komplizen« dieser Regierungen. Er befürchtet, daß die Regime durch jede Zusammenarbeit mit anderen Ländern ihre Herrschaft stabilisieren können, was sich ungünstig auf die Menschenrechte, vor allem auf das Diskriminierungsverbot, auswirken kann. Die Menschenrechtskommission soll hierüber einen Bericht vorlegen.

Die historische und gegenwärtige Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts soll unter besonderer Berücksichtigung des Men-

schensrechtsschutzes ein Sonderberichterstatter untersuchen. In der Ratsdebatte um die Einsetzung des Berichterstatters legte die Delegation der Bundesrepublik Deutschland den Standpunkt der Bundesregierung zum Selbstbestimmungsrecht in Deutschland dar: Die Bundesregierung habe im »Brief zur Deutschen Einheit« unwidersprochen klargestellt, daß das Recht auf Selbstbestimmung vom deutschen Volk ohne Gewaltanwendung ausgeübt werden könne. Dieser Anspruch entspreche der Ostpolitik der Bundesregierung. Die Regierung stehe zum Gewaltverzicht, mit Ausnahme der Selbstverteidigung. Sie werde weiterhin für einen Friedenszustand arbeiten, in dem das gesamte deutsche Volk sein Selbstbestimmungsrecht in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der UNO-Charta, der Menschenrechtskonventionen und der Grundlagen des Völkerrechts wahrnehmen könne.

Der diesjährigen 29. Generalversammlung empfahl der Wirtschafts- und Sozialrat, bei der Abfassung einer Erklärung über die Beseitigung religiöser Intoleranz mitzuwirken, die gegenwärtig ausgearbeitet wird. Grundsätzlich schloß sich der Rat den Empfehlungen der Suchtstoffkommission an, die den Konsum und Schmuggel von Rauschgiften eindämmen sollen (vgl. VN 1974 S. 92 f.).

Besorgt äußerte sich der Rat über die Einschränkung der Menschenrechte in Chile, wo das Leben von Anhängern der gestürzten Regierung Allende »unmittelbar bedroht« sei; er forderte die chilenische Militärregierung auf, die »grundlegenden Menschenrechte und Freiheiten wiederherzustellen«.

## Rechtsfragen

**Völkerrechtskommission: Staatennachfolge und Staatenhaftung (49)**

Das Fortbestehen völkerrechtlicher Verträge bei Staatennachfolge und die Frage der Staatenhaftung waren Hauptthemen der diesjährigen Tagung der Völkerrechtskommission in Genf vom 6. Mai bis 26. Juli. I. Staatennachfolge (Staatsukzession) ist die Ablösung eines Staates durch einen anderen Staat in der Verantwortung für die internationalen Beziehungen eines Territoriums. Die Probleme, die sich aus der Staatennachfolge hinsichtlich von Verträgen, der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen und anderer Fragen ergeben, beschäftigen die Völkerrechtskommission schon seit der ersten Kommissionstagung 1949. Ein 1972 erarbeiteter und auf der jüngsten Tagung der Kommission fertiggestellter Entwurf soll der Generalversammlung als Grundlage für die Ausarbeitung einer Konvention dienen. Mit ihr will die Generalversammlung die Wiener Konvention über das Vertragsrecht dergestalt ergänzen, daß sie auch auf Staatsverträge der Gebietsvorgänger anwendbar ist. Hierzu mußte zunächst festgestellt werden, inwieweit die vom Gebietsvorgänger geschlossenen Verträge für den Gebietsnachfolger verpflichtend sind. Angesichts zweier gegensätzlicher Lehren im Völkerrecht (erstens: die Verträge bleiben automatisch in Kraft; zweitens: sie erlöschen, wenn ein neuer Staat entsteht) entschied

sich die Kommission grundsätzlich dafür, daß ein neuer Staat die vertraglichen Verpflichtungen seines Vorgängers nicht übernimmt, sah aber gleichzeitig eine größtmögliche Kontinuität in den vertraglichen Beziehungen mit den Nachfolgestaaten vor. Dieses Ergebnis stellt besonders auf die vielen Staaten ab, die durch die Entkolonisierungswelle der 60er Jahre als neue Völkerrechtssubjekte entstanden sind. Ein unabhängig gewordener Staat soll nicht verpflichtet sein, einen Vertrag zu erfüllen, der vor seiner Unabhängigkeit bestanden hat; ihm wird jedoch ein Optionsrecht eingeräumt, wonach er diesem Vertrag beitreten kann. Sinngemäß kann er auch Verträgen beitreten, die sich nicht auf sein Staatsgebiet beziehen. War der Vorgängerstaat Vertragspartei eines bilateralen Vertrags, so kann der Nachfolgestaat stillschweigend oder durch ausdrückliche Willensbekundung in den Vertrag eintreten; dieser gilt dann vom Tage der Staatenfolge (Unabhängigkeitserklärung) an. In einem multilateralen Vertrag kann ein Nachfolgestaat eintreten, wenn er die übrigen Vertragsparteien oder den Depositärstaat von seinem Wunsch in Kenntnis setzt und die übrigen Vertragsstaaten stillschweigend oder ausdrücklich zustimmen. Für die übrigen Arten der völkerrechtlichen Entstehung neuer Staaten (Gebietsabtretung, Vereinigung, Auflösung und Teilung) sieht der Entwurf vor: Wenn ein Teilgebiet durch *Abtretung* einem anderen Staat einverleibt wird, erlöschen Verträge, die der Gebietsvorgänger bezüglich dieses Teilgebiets abgeschlossen hatte; Verträge, denen der Nachfolgestaat angehört, gelten auch für dessen neues Teilgebiet. Bei der Entstehung eines neuen Staats durch *Vereinigung* von zwei oder mehr Staaten sollen die Verträge zwischen den Vorgängerstaaten und den übrigen Vertragsstaaten in Kraft bleiben, wenn der Nachfolgestaat und die übrigen Vertragsstaaten nicht übereinstimmend Gegenteiliges beschließen. Ebenso sollen Verträge auf die Nachfolgestaaten übergehen, die bei der *Auflösung* eines Gebietsvorgängers bestehen. Verliert ein Staat durch *Teilung* einen Teil seines Hoheitsgebiets, so hat dies keinerlei Auswirkung auf bestehende Verträge, es sei denn, ein Vertrag beziehe sich ausschließlich auf dieses ehemalige Teilgebiet; der neue Staat, der durch die Teilung entstanden ist, wird im Vertragsrecht wie ein unabhängig gewordener Staat behandelt.

Vorbehaltsklauseln im Entwurf sollen dafür sorgen, daß die Substanz in Kraft belassener Verträge nicht durch die Gebietsnachfolger früherer Vertragsstaaten verändert wird. Abschließend sieht der Konventionsentwurf vor, daß durch Staatennachfolge nicht die von Verträgen festgelegten Grenzen verändert werden.

Weitere bei der Staatensukzession auftretende Probleme mußte die Kommission aus Zeitmangel auf 1975 vertagen. Hierzu zählen die Fortdauer der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen und die besonders für ehemalige Kolonien wichtige Frage, ob ein neuer Staat die auf seinem Gebiet befindlichen Güter seines Gebietsvorgängers entschädigungslos übernehmen kann.

II. Die völkerrechtliche Haftung von Staaten wird von der Kommission ebenfalls untersucht; auch hierzu will sie einen Konventionsentwurf vorlegen. Bisher prüfte sie, für welche staatlichen Handlungen ein Staat nach dem Völkerrecht verantwortlich ist. Ein erster Entwurf enthält allgemeine Grundlagen für die Haftung von Staaten und definiert, wann die Handlung eines Staates vorliegt. Als Grundsatz formuliert die Kommission, daß ein Staat für jede staatliche Handlung verantwortlich ist, die das Völkerrecht als »ungerecht« charakterisiert. Für diese Handlungen soll der Staat zur Verantwortung gezogen werden können. Eine ungerechte Handlung liegt nach dem Entwurf vor, wenn ein Staat in Verletzung einer internationalen Verpflichtung eine Handlung oder Unterlassung begeht, die sich auf einen anderen Staat bezieht. Diese Handlung oder Unterlassung ist nach Völkerrecht auch dann ungerecht, wenn sie nach dem innerstaatlichen Recht des ausführenden Staates rechtmäßig ist (Völkerrecht bricht Staatsrecht). Für eine Handlung oder Unterlassung soll ein Staat nur dann haften, wenn die Handlung oder Unterlassung von einem Organ begangen wurde, das zur Setzung von Staatsakten berufen ist und in dieser Eigenschaft gehandelt hat. Hierbei ist unerheblich, welche Stellung das Organ innerhalb des Staates und seiner internationalen Beziehungen einnimmt. Wenn ein Staat weiteren Körperschaften (entities) die Ausübung von Hoheitsrechten überträgt, soll er auch für diese haften. Diese Haftung soll auf Unrechtstatbestände von Personen oder Personengruppen ausgedehnt werden, die zwar weder einem Staatsorgan noch einer weiteren Körperschaft angehören, aber de facto für den Staat handeln beziehungsweise Teile der staatlichen Autorität ausüben. Schließlich soll der Staat auch für Handlungen von Organen haften, die ihm von einem anderen Staat oder einer internationalen Organisation zur Verfügung gestellt wurden.

Während der Entwurf der Kommission zur Staatennachfolge bereits so ausgereift ist, daß sich die Generalversammlung mit ihm befassen kann, bedarf es beim Entwurf über die Haftung von Staaten noch wesentlicher Ergänzungen, so zur Frage der Haftung für Personen und Körperschaften.

III. Einige weitere Tagesordnungspunkte konnte die Kommission nur andiskutieren. Zur Frage der vertraglichen Beziehungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen sowie zwischen internationalen Organisationen nahm sie einige Artikel an, die eine weitere geplante Konvention einleiten sollen. Die neue Konvention soll Richtlinien für den Abschluß völkerrechtlicher Verträge aufstellen, die internationale Organisationen untereinander oder mit Staaten abschließen. Die UN-Konferenz, die 1969 die Konvention über das Vertragsrecht erstellte, hatte sich aus Zeitmangel auf Verträge beschränkt, die unter Staaten geschlossen werden.

Auch über die Bedeutung der Meistbegünstigungsklausel sowie über Probleme der nichtnavigatorischen Nutzung internationaler Wasserstraßen, konnte die Kommission noch nicht abschließend beraten.

IV. Seit ihrer Einsetzung bald nach Gründung der Vereinten Nationen hat die Kommission, deren 25 Mitglieder ihr nicht als Staatenvertreter sondern als Völkerrechtsexperten angehören, erhebliche Beiträge zur Weiterbildung und Kodifizierung des Völkerrechts geleistet: So formulierte sie 1954 unter anderem einen Katalog von Zuwiderhandlungen gegen Frieden und Sicherheit der Menschheit. Die Wiener Konventionen über diplomatische (1961) und konsularische Beziehungen (1963) sowie über das Vertragsrecht (1969) gehen ebenfalls auf Kommissionsentwürfe zurück. Sie arbeitete auch die Vorlage für die Konventionen über Sondermissionen sowie über den Schutz von Diplomaten aus.

#### Verschiedenes

**Mitgliedschaft: Bangladesch, Grenada und Guinea-Bissau aufgenommen — Mitgliederstand der UNO jetzt 138 (50)**

Bangladesch, Grenada und Guinea-Bissau wurden am ersten Sitzungstag (17. September) der gegenwärtig stattfindenden 29. Generalversammlung in die Vereinten Nationen aufgenommen. Hierdurch hat sich die Mitgliederzahl der Organisation auf 138 erhöht. Nach der UN-Charta kann die Generalversammlung ein neues Mitglied nur dann aufnehmen, wenn der Sicherheitsrat eine entsprechende Empfehlung ausgesprochen hat (Art. 4). Einen Aufnahmeantrag Bangladeschs von 1972 hatte der Rat abgelehnt. China hatte mit der Begründung sein Veto eingelegt, Bangladesch verletze die UN-Resolutionen, die einen Waffenstillstand, den Rückzug der Truppen sowie die Repatriierung der Kriegsgefangenen aus dem Unabhängigkeitskrieg von 1971 forderten.

Das 142 766 qkm große *Bangladesch* zählt zu den ärmsten Entwicklungsländern der Welt; das jährliche Pro-Kopf-Einkommen seiner 83 Mill. Einwohner liegt unter 150 Dollar. Das Land verfügt über beträchtliche Reserven an Erdgas (255 Mrd. t) und Kohle (500 Mill. t). Vor der Küste wird Erdöl vermutet. Die jetzige Wirtschaft des Landes besteht hauptsächlich aus Landwirtschaft und einer bescheidenen Industrie (Jute, Papier, Textilien und Zucker). Seit 1970 hat die UNO den früheren Teilstaat Pakistans durch vielfältige Hilfsaktionen unterstützt; er leidet noch unter den Nachwirkungen schwerer Naturkatastrophen und des Bürgerkriegs (1971) (s. VN 1973 S. 83 ff.).

Die ehemalige britische Kolonie *Grenada*, eine nur 344 qkm große Insel in der Karibischen See, wurde im Februar 1974 unabhängig. Ihre 94 500 Einwohner betreiben hauptsächlich Landwirtschaft (Kakao, Kokospalmen, Gewürze und Tabak).

*Guinea-Bissau* hatte bereits seine Unabhängigkeit ausgerufen, bevor sie ihm vom portugiesischen Mutterland gewährt wurde. Die junge Republik ist mit einem Pro-Kopf-Einkommen ihrer 600 000 Einwohner von 168 Dollar pro Jahr eines der ärmsten Länder Afrikas. Die Wirtschaft des Landes, das außer einigen Bauxitvorkommen keine Bodenschätze besitzt, basiert auf den Anbau und Export landwirtschaftlicher Produkte (Erdnüsse, Kopra, Mais, Palmöl und Reis).



# Entschlüsse des Sicherheitsrats:

## Zypern

**SICHERHEITSRAT** — Gegenstand: Die Lage in Zypern. — Entschliebung 355 (1974) vom 1. August 1974

Der Sicherheitsrat,

- in Erinnerung an seine Entschlüsse 186 (1964) vom 4. März 1964, 353 (1974) vom 20. Juli 1974 und 354 (1974) vom 23. Juli 1974,
- in Kenntnis, daß alle Staaten ihre Achtung vor der Hoheit, Unabhängigkeit und räumlichen Unantastbarkeit Zyperns erklärt haben,
- in Kenntnis der Stellungnahme des Generalsekretärs vor dem Sicherheitsrat auf seiner 1788. Sitzung,
- > ersucht den Generalsekretär, im Hinblick auf seine Stellungnahme vor dem Sicherheitsrat geeignete Schritte zu unternehmen und dem Rat einen vollständigen Bericht vorzulegen, unter Berücksichtigung, daß hierbei der Waffenstillstand der erste Schritt bei der vollständigen Durchführung der Entschliebung 353 (1974) des Sicherheitsrats sein wird.

Abstimmungsergebnis: + 12, — 0, = 2: Sowjetunion, Weißrußland. China nahm an der Abstimmung nicht teil.

**SICHERHEITSRAT** — Gegenstand: Die Lage auf Zypern. — Entschliebung 357 (1974) vom 14. August 1974

Der Sicherheitsrat,

- in Erinnerung an die Entschlüsse des Sicherheitsrats 353 (1974) vom 20. Juli 1974, 354 (1974) vom 23. Juli 1974 und 355 (1974) vom 1. August 1974,
- in tiefem Bedauern über die Wiederaufnahme der Kämpfe auf Zypern entgegen den Bestimmungen der Entschliebung des Sicherheitsrats 353 (1974),
- 1. bekräftigt seine Entschliebung 353 (1974) in allen ihren Bestimmungen und fordert die beteiligten Parteien auf, diese Bestimmungen unverzüglich zu erfüllen;
- 2. ersucht alle Parteien der gegenwärtigen Kämpfe, das Feuer und alle weiteren militärischen Unternehmungen sofort einzustellen;
- 3. fordert in Übereinstimmung mit Entschliebung 353 (1974) die unverzügliche Wiederaufnahme von Verhandlungen zur Wiederherstellung des Friedens in dem Gebiet und zur Wiedereinsetzung der verfassungsmäßigen Regierung von Zypern;
- 4. beschließt, sich mit der Lage weiterhin zu befassen und auf dringenden Ruf, soweit notwendig, zusammenzutreten, um zu erwägen, welche wirkungsvolleren Maßnahmen ergriffen werden können, falls die Feuereinstellung nicht befolgt wird.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

**SICHERHEITSRAT** — Gegenstand: Die Lage auf Zypern. — Entschliebung 358 (1974) vom 15. August 1974

Der Sicherheitsrat,

- in tiefer Betroffenheit über die Fortsetzung von Gewalt und Blutvergießen in Zypern,
- in tiefem Bedauern über die Nichtbefolgung seiner Entschliebung 357 (1974),
- 1. erinnert an seine Entschlüsse 353 (1974), 354 (1974), 355 (1974) und 357 (1974);
- 2. besteht auf der vollständigen Erfüllung seiner oben angeführten Entschlüsse mit der sofortigen und genauen Einhaltung der Feuereinstellung durch alle Parteien.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

**SICHERHEITSRAT** — Gegenstand: die Lage auf Zypern. — Entschliebung 359 (1974) vom 15. August 1974

Der Sicherheitsrat,

- in besorgter Kenntnisnahme des Berichts des Generalsekretärs über die Entwicklungen in Zypern, im besonderen S/11353/Add. 24 und 25, demzufolge die Todesfälle unter dem Personal der Friedenskräfte der Vereinten Nationen auf Zypern als unmittel-

bare Folge der militärischen Unternehmungen, die auf Zypern noch fort dauern, zunehmen,

- in Erinnerung daran, daß die Friedenskräfte der Vereinten Nationen auf Zypern dort mit dem vollen Einverständnis der Regierungen von Zypern, der Türkei und Griechenlands stationiert wurde,
- im Bewußtsein, daß der Generalsekretär vom Sicherheitsrat durch Entschliebung 355 (1974) vom 1. August 1974 ersucht wurde, unter Bezugnahme auf seine Ausführungen, die er auf der 1788. Sitzung des Rats gemacht hat, angemessene Maßnahmen zu ergreifen, Ausführungen, in denen er die Rolle, die Aufgaben und die Stärke der Friedenskräfte der Vereinten Nationen auf Zypern sowie andere Fragen, die sich aus den jüngsten politischen Entwicklungen bezüglich Zyperns ergeben haben, behandelte,
- 1. beklagt zutiefst die Tatsache, daß Mitglieder der Friedenskräfte der Vereinten Nationen auf Zypern getötet und verwundet worden sind;
- 2. fordert, daß alle betroffenen Parteien den internationalen Status der Friedenskräfte der Vereinten Nationen auf Zypern voll achten und alle Handlungen unterlassen, die das Leben und die Sicherheit ihrer Mitglieder gefährden könnten;
- 3. drängt die beteiligten Parteien, fest, klar und unzweideutig ihre Bereitschaft zu zeigen, den Verpflichtungen, die sie diesbezüglich eingegangen sind, nachzukommen;
- 4. fordert weiterhin, daß alle Parteien mit der Friedenskräfte der Vereinten Nationen auf Zypern zusammenarbeiten, um deren Ziele, einschließlich der humanitären, in allen Gebieten Zyperns und gegenüber allen Teilen der zypriischen Bevölkerung zu erreichen;
- 5. betont nachdrücklich den Grundsatz, daß der Status und die Sicherheit der Mitglieder der Friedenskräfte der Vereinten Nationen auf Zypern — und in dieser Hinsicht auch jeder anderen Friedenskräfte der Vereinten Nationen — unter allen Umständen von den Parteien beachtet werden müssen.

Abstimmungsergebnis: + 14, — 0, = 0. China nahm an der Abstimmung nicht teil.

**SICHERHEITSRAT** — Gegenstand: Die Lage auf Zypern. — Entschliebung 360 (1974) vom 16. August 1974

Der Sicherheitsrat,

- in Erinnerung an seine Entschlüsse 353 (1974), 354 (1974), 355 (1974), 357 (1974) und 358 (1974),
- in Kenntnis, daß alle Staaten die Beachtung der Hoheit, Unabhängigkeit und räumlichen Unverletzbarkeit der Republik Zypern erklärt haben,
- in schwerer Sorge über die Verschlechterung der Lage auf Zypern, die aus den fortgesetzten militärischen Operationen entstanden ist und die eine höchst ernste Bedrohung des Friedens und der Sicherheit im östlichen Mittelmeerraum bedeutet,
- 1. vermerkt seine förmliche Mißbilligung der einseitigen militärischen Unternehmungen gegen die Republik Zypern;
- 2. drängt die Parteien, alle Bestimmungen früherer Entschlüsse des Sicherheitsrats zu befolgen, einschließlich solcher, die den sofortigen Abzug ausländischen militärischen Personals betreffen, soweit dessen Anwesenheit nicht durch internationale Abmachungen gedeckt ist,
- 3. drängt die Parteien, im Geiste aufbauender Zusammenarbeit unverzüglich die Verhandlungen wieder aufzunehmen, die in Entschliebung 353 (1974) gefordert wurden und deren Ergebnis nicht durch die Verschaffung von Vorteilen aus militärischen Unternehmungen behindert oder vorweggenommen werden darf;
- 4. ersucht den Generalsekretär, ihm, soweit notwendig, über die mögliche Annahme weiterer Maßnahmen, die bestimmt sind, die Wiederherstellung friedlicher Verhältnisse zu fördern, Bericht zu erstatten;

5. beschließt, ständig mit der Frage befaßt zu bleiben und jederzeit zusammenzutreten, um Maßnahmen zu erörtern, die im Hinblick auf die weitere Entwicklung der Lage erforderlich werden könnten.

Abstimmungsergebnis: + 11, — 0, = 3: Irak, Sowjetunion, Weißrußland. China nahm an der Abstimmung nicht teil.

**SICHERHEITSRAT** — Gegenstand: Die Lage auf Zypern. — Entschliebung 361 (1974) vom 30. August 1974

Der Sicherheitsrat,

- im Bewußtsein seiner besonderen Verantwortlichkeiten gemäß der Charta der Vereinten Nationen,
- in Erinnerung an seine Entschlüsse 186 (1964), 353 (1974), 354 (1974), 355 (1974), 357 (1974), 358 (1974), 359 (1974) und 360 (1974),
- in Kenntnis, daß eine große Anzahl von Menschen auf der Insel vertrieben worden ist und der humanitären Hilfe in hohem Maße bedarf,
- im Bewußtsein der Tatsache, daß es eine der vorrangigsten Ziele der Vereinten Nationen ist, in Situationen wie den gegenwärtig auf Zypern vorherrschenden humanitären Hilfe zu leisten,
- in Kenntnis ferner, daß der Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge bereits zum Koordinator für humanitäre Hilfe der Vereinten Nationen auf Zypern mit der Aufgabe ernannt wurde, die Hilfsmaßnahmen der Programme der Vereinten Nationen, der Sonderorganisationen und anderer Stellen aufeinander abzustimmen,
- nach Erörterung des Berichts des Generalsekretärs, enthalten in Dokument S/11473,
- 1. drückt dem Generalsekretär seine Anerkennung für den Anteil aus, den er für das Zustandekommen der Gespräche zwischen den Führern der beiden zypriischen Gemeinschaften geleistet hat;
- 2. begrüßt diese Entwicklung aufs wärmste und fordert die Beteiligten auf, die Gespräche mit Hilfe des Generalsekretärs und im Interesse des ganzen zypriischen Volkes tatkräftig fortzuführen;
- 3. fordert alle Parteien auf, alles in ihrer Macht Stehende zu tun, die menschlichen Leiden zu mildern, die Beachtung der grundlegenden Menschenrechte für jedermann zu sichern und alle Handlungen, die die Lage verschlimmern könnten, zu unterlassen;
- 4. drückt seine ernste Besorgnis über die traurige Lage der Flüchtlinge und anderer vertriebener Personen als eine Folge der Lage auf Zypern aus und drängt die beteiligten Parteien, in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär nach friedlichen Lösungen des Flüchtlingsproblems zu suchen sowie angemessene Schritte zu tun, um Vorsorge zu treffen für deren Hilfe und Wohlergehen und um Personen, die es wünschen, die sichere Rückkehr in ihre Häuser zu gestatten;
- 5. ersucht den Generalsekretär, zum frühest möglichen Zeitpunkt einen vollständigen Bericht über die Lage der Flüchtlinge und der anderen Personen, auf die in Paragraph 4 dieser Entschliebung Bezug genommen wird, vorzulegen, und beschließt, diese Situation ständig im Auge zu behalten;
- 6. ersucht den Generalsekretär ferner, die dringlichen Hilfsmaßnahmen der Vereinten Nationen für alle Gruppen der Bevölkerung der Insel, die ihrer bedürfen, fortzusetzen;
- 7. fordert alle Parteien als Ausdruck des Guten Glaubens einzeln und in Zusammenarbeit miteinander auf, alle Schritte zu tun, welche umfassende und erfolgreiche Verhandlungen fördern könnten;
- 8. wiederholt seinen Aufruf an alle Parteien, voll mit UNFICYP in der Durchführung ihrer Aufgaben zusammenzuarbeiten;
- 9. drückt die Überzeugung aus, daß die schnelle Befolgung der Bestimmungen dieser Entschliebung dazu beiträgt, eine zufriedenstellende Regelung in Zypern zu erreichen.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Anmerkung der Redaktion: Die Entschliebung des Sicherheitsrats 356 (Mitgliedschaft von Guinea-Bissau) folgt in der Ausgabe 6/1974.

# Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1974

## Wirtschaftskommission für Europa (34)

Albanien  
Belgien  
Bulgarien  
Dänemark  
DDR  
**Deutschland, BR**  
Finnland  
Frankreich  
Griechenland  
Großbritannien  
Irland  
Island  
Italien  
Jugoslawien  
Kanada  
Luxemburg  
Malta  
Niederlande  
Norwegen  
Österreich  
Polen  
Portugal  
Rumänien  
Schweden  
Schweiz  
Sowjetunion  
Spanien  
Tschechoslowakei  
Türkei  
Ukraine  
Ungarn  
Vereinigte Staaten  
Weißrußland  
Zypern

## Wirtschaftskommission für Afrika (42)

Ägypten  
Algerien  
Äquatorial-Guinea  
Äthiopien  
Botswana  
Burundi  
Dahome  
Elfenbeinküste  
Gabun  
Gambia  
Ghana  
Guinea  
Kamerun  
Kenia  
Kongo  
Lesotho  
Liberia  
Libyen  
Madagaskar  
Malawi  
Mali  
Marokko  
Mauretanien  
Mauritius  
Niger  
Nigeria  
Obervolta  
Rwanda  
Sambia  
Senegal  
Sierra Leone

Somalia  
Südafrika  
Sudan  
Swasiland  
Tansania  
Togo  
Tschad  
Tunesien  
Uganda  
Zaire  
Zentralafrikanische Republik

### Assoziierte Mitglieder

Assoziierte Mitglieder sind nicht-selbständige Gebiete in Afrika (einschließlich afrikanischer Inseln) sowie andere Staaten, die für internationale Beziehungen dieser Gebiete verantwortlich sind (Frankreich, Großbritannien, Spanien, mit Ausnahme Portugals).

### Beratende Länder (2)

**Deutschland, BR**  
Schweiz

## Wirtschaftskommission für Westasien (12)

Arabische Emirate  
Bahrain  
Irak  
Jemen  
Jordanien  
Katar  
Kuweit  
Libanon  
Oman  
Saudi-Arabien  
Südjemen  
Syrien

### Beratende Länder (15)

Ägypten  
DDR  
**Deutschland, BR**  
Frankreich  
Großbritannien  
Italien  
Japan  
Kanada  
Österreich  
Pakistan  
Rumänien  
Sowjetunion  
Spanien  
Ungarn  
Vereinigte Staaten

## Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (31)

Afghanistan  
Australien  
Bangladesch  
Bhutan  
Birma  
China  
Frankreich  
Großbritannien  
Indien  
Indonesien  
Iran

Japan  
Kambodscha  
Laos  
Malaysia  
Mongolei  
Nauru  
Nepal  
Neuseeland  
Niederlande  
Pakistan  
Philippinen  
Singapur  
Sowjetunion  
Sri Lanka  
Südkorea  
Südvietnam  
Thailand  
Tonga  
Vereinigte Staaten  
Westsamoa

### Assoziierte Mitglieder (8)

Britisch Salomon-Inseln  
Brunei  
Cook-Inseln  
Fidschi-Inseln  
Gilbert- und Ellice-Inseln  
Hongkong  
Papua und Neuguinea  
Pazifische Inseln

### Beratende Länder (2)

**Deutschland, BR**  
Schweiz

## Wirtschaftskommission für Lateinamerika (29)

Argentinien  
Barbados  
Bolivien  
Brasilien  
Chile  
Costa Rica  
Dominikanische Republik  
Ecuador  
El Salvador  
Frankreich  
Großbritannien  
Guatemala  
Guyana  
Haiti  
Honduras  
Jamaika  
Kanada  
Kolumbien  
Kuba  
Mexiko  
Nicaragua  
Niederlande  
Panama  
Paraguay  
Peru  
Trinidad und Tobago  
Uruguay  
Venezuela  
Vereinigte Staaten

### Assoziierte Mitglieder (2)

Britisch-Honduras/Belize  
Inselgruppe Antigua u. a.

### Beratende Länder (2)

**Deutschland, BR**  
Schweiz

(Wird fortgesetzt)



## BHW: Zur Bausparförderung '75

# Nach wie vor lohnende staatliche Zuschüsse. Aber: individuelle Fachberatung wichtiger denn je!



### COUPON

#### Ich will wissen

wieviel ich nach der Änderung der Bausparförderung  
am BHW-Bausparen profitieren kann.

Name: ..... Vorname: ..... Beruf: .....

Dienstbezeichnung: ..... Plz, Wohnort: .....

Straße: ..... Kreis: ..... Dienststelle: .....

Telefonisch zu erreichen: privat ..... dienstlich: .....

Ihre Information ist für mich kostenlos und verpflichtet mich in keiner Weise.

Bausparen wird auch künftig vom Staat mit Prämien oder Steuervergünstigung belohnt. Aber einiges hat sich geändert. Darüber sollten Sie Bescheid wissen. Denn vielleicht gehören Sie zu den vielen, die künftig noch höhere Prämien als bisher erhalten werden.

Noch wichtiger und noch interessanter aber als die staatlichen Vergünstigungen ist für Sie die Tatsache, daß Sie übers BHW mit vergleichsweise niedrigen monatlichen Zahlungen bequem ein Haus

oder eine Eigentumswohnung erwerben können. Dank der besonderen Vorteile, die das BHW den Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes bietet. BHW-Bausparer zahlen beispielsweise für ihre Bauspardarlehen seit über 18 Jahren nur  $4\frac{1}{2}\%$  Zinsen bei  $3\%$  Guthabenzinsen.

**Auf jeden Fall aber sollten Sie obenstehenden Coupon sofort ausgefüllt an folgende Anschrift absenden:  
BHW, 325 Hameln, Abt. Information.**

**BHW** die Bausparkasse  
für Deutschlands  
öffentlichen Dienst.  
325 Hameln

**Lieder vom Leben**

**Sonderpreis**  
 10 DM  
 + 2 DM  
 für die Aktion Weltbevölkerungsfonds

**Sonderpreis**  
 13 DM  
 + 2 DM  
 auch als  
 MusiCassette  
 erhältlich

**Eine Schallplatte  
 der Deutschen Gesellschaft  
 für die Vereinten Nationen  
 zugunsten des Weltbevölkerungsfonds  
 der Vereinten Nationen**