

klagenswerte Situation in den Gefängnissen einer ethnischen Versöhnung abträglich sei, und forderte zum aktiven Kampf gegen ethnische Vorurteile auf. Rwanda wurde zur 53. Tagung eingeladen, leistete dieser Einladung allerdings nicht Folge. Der CERD bekundete dann in Beschluß 5(53) erneut seine große Sorge über die ethnisch motivierte Gewalt im Nordwesten des Landes und entlang der kongolischen Grenze. Besonders gefährlich sei dabei die Ausweitung des Konflikts in den Kongo. Auch der ständige Fluß von Waffen in die Region verschärfe die Lage. Der CERD forderte die Vertragspartei auf, endlich Menschenrechtsverletzungen, die in den Jahren 1996 und 1997 durch die oder im Namen der Patriotischen Front begangen worden seien, zu untersuchen und die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Gericht für Rwanda zu verstärken. Beschlossen wurde, die Lage erneut auf der 54. Tagung zu behandeln; einmal mehr wurde die Vertragspartei zum Erscheinen vor dem Ausschuß sowie zur Abgabe von Auskünften aufgefordert.

Auf der 53. Tagung des CERD wurde *Australien* (Beschluß 1(53)) aufgefordert, Auskünfte zu den Landrechten der Ureinwohner und zu eventuellen Änderungen in der Politik den Aborigines gegenüber zu erteilen. Von *Tschechien* (Beschluß 2(53)) verlangte der CERD Auskunft über Berichte, denen zufolge es Pläne der Regierung gebe, in einigen Städten eine Segregation der Sinti und Roma vorzunehmen.

Unter Bezugnahme auf seine Ausführungen zum Staatenbericht der Bundesrepublik Jugoslawien auf der 52. Tagung des CERD und die Resolution 1160 des Sicherheitsrats vom 31. März 1998 wurden in Beschluß 3(53) die Regierung in Belgrad und die Führer der albanischen Gemeinschaft im *Kosovo* und in der *Metohija* aufgefordert, unverzüglich alle militärischen und paramilitärischen Aktivitäten und Feindseligkeiten zu beenden und in Verhandlungen um eine dauerhafte Lösung des Konflikts einzutreten. Der CERD erneuerte seine Auffassung, daß die anstehenden Probleme nur gelöst werden könnten, wenn eine friedliche, die internationalen Menschenrechtsstandards einerseits und die territoriale Integrität Jugoslawiens andererseits achtende Lösung gefunden werde. Der Ausschuß habe mit großer Sorge zur Kenntnis genommen, daß es in dem betroffenen Gebiet zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen durch die Vertragspartei und ihr Militär gekommen sei.

Verfahrensfragen betrafen zwei Entscheidungen des Ausschusses auf seiner 53. Tagung. Mit Beschluß 7(53) erklärte es der CERD für notwendig, jeweils eine seiner beiden jährlichen Tagungen um fünf Arbeitstage zu verlängern. Unter Bezugnahme auf Art. 10 Abs. 4 des Übereinkommens, der bestimmt, daß der Ausschuß »in der Regel am Sitz der Vereinten Nationen« zusammentritt, trifft Beschluß 8(53) die Festlegung, daß der CERD künftig seine Wintertagung in New York und die Sommertagung in Genf abhalten werde. Begründet wird dies damit, daß viele Staaten lediglich Vertretungen am UN-Sitz in New York, nicht aber in Genf unterhielten. Es bedeute daher einen erheblichen finanziellen Aufwand für diese Staaten,

Delegationen zu den CERD-Tagungen zu entsenden, was dem Dialog mit dem Ausschuß abträglich sei. □

Ideenwerkstatt für Menschenrechte

NORMAN WEISS

Menschenrechts-Unterkommission: 51. Tagung – Neuer Name des Sachverständigengremiums – Ablehnung der »humanitären Intervention« in Jugoslawien – Vorbehalte zu Menschenrechtsverträgen kritisiert – Akzentsetzung bei den Rechten von Nicht-Staatsangehörigen

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Beate Rudolf, Gestrafftes Programm, VN 1/1999 S. 21ff., fort.)

Erstmals tagte die im Jahre 1947 ins Leben gerufene Unterkommission der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen unter ihrem neuen Namen; bislang hieß sie bekanntlich Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz. Seit ihrer 51. Tagung (2.-27.8.1999 in Genf) firmiert sie entsprechend Beschluß 1999/256 des Wirtschafts- und Sozialrats vom 27. Juli als *Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte* (Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights). Unter Vorsitz des japanischen Experten Ribot Hatano wurden mehrere Studien abgeschlossen und eine Vielzahl von Resolutionen zur Menschenrechtslage in verschiedenen Ländern und zu unterschiedlichen Themen verabschiedet. Einen wichtigen Gegenstand der Tagung bildeten auch die Methoden des nach wie vor 26-köpfigen Sachverständigengremiums und die Rahmenbedingungen für seine künftige Arbeit.

Nach geltendem Völkerrecht nicht zu rechtfertigen sei der Militäreinsatz der (nicht mit Namen genannten) NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien, hielt die Unterkommission in ihrer Resolution 1999/2 über *Menschenrechtsverletzungen in aller Welt* fest. Klar ausgesprochen wurde, daß es weder eine »Pflicht« noch ein »Recht« zur »humanitären Intervention« gebe, diese völkerrechtswidrig sei und daher den Verstoß gegen das Gewaltverbot der UN-Charta nicht rechtfertigen könne. Diese EntschlieÙung wurde mit 15 zu 7 Stimmen bei 3 Enthaltungen angenommen. Ohne den konkreten Fall Jugoslawien direkt anzusprechen, betonte die Unterkommission den Primat des Sicherheitsrats in Fragen der Gewaltanwendung.

Eine weitere EntschlieÙung wandte sich gegen die *Hinrichtung minderjähriger Straftäter*. Dabei wurden sechs Staaten, die seit 1990 solche Todesstrafen vollstreckt hatten, namentlich genannt: Iran, Jemen, Nigeria, Pakistan, Saudi-Arabien und die Vereinigten Staaten. Dies war in dem Gremium heftig umstritten; intensiv diskutiert wurde auch, ob es sich noch um eine Hinrichtung eines jugendlichen Straftäters handle, wenn dieser als Jugendlicher verurteilt, aber als Volljähriger hingerichtet werde.

Vielgestaltig war einmal mehr die Befragung mit dem Themengebiet *rassistische Diskriminierung und Rassismus*. Der Sonderberichterstatte über positive Diskriminierung (affirmative action) und die Beseitigung rassistischer Diskriminierung, Marc Bossuyt aus Belgien, wurde erneut dazu ermächtigt, den UN-Generalsekretär um die Aussendung eines Fragebogens zu bitten, mit dem Regierungen, internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen gebeten werden, sämtliche innerstaatliche Aktivitäten der »affirmative action« zu dokumentieren. Die bevorstehende Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz solle sich dem grundlegenden Thema von Gleichheit und Unterschiedlichkeit in aller Ausführlichkeit widmen; die Weltkonferenz müsse eine weltweite und allgemeine Strategie entwickeln, die sich in konkreten Ergebnissen für die betroffenen Bevölkerungsgruppen auswirken könne. Außerdem, so die Unterkommission, sollten die Rechte von Ausländern im Rahmen dieser Weltkonferenz ausdrücklich erörtert werden. Die Unterkommission empfahl, einen Experten als Sonderberichterstatte über die Rechte von Ausländern zu ernennen.

Das Sachverständigengremium hatte auf seiner 50. Tagung die britische Expertin Françoise Hampson mit der Erstellung einer Vorstudie zur Frage der *Vorbehalte zu menschenrechtlichen Verträgen* beauftragt. Diese lag nun vor; sie kam zu dem Ergebnis, daß nur eine umfassende und aufwendige Studie dem komplexen Problem gerecht werden könne. Hervorzuheben seien auf jeden Fall die völkervertragstechnischen Fragestellungen, die sich einerseits daraus ergeben, daß solche Bestimmungen häufig völkergewohnheitsrechtliche Inhalte haben, mitunter sogar zwingend zu beachten seien (ius cogens). Andererseits folgten Besonderheiten aus der multilateralen Struktur von Menschenrechtsverträgen, die sich nicht im Gegenseitigkeitsprinzip erschöpfen, aber auch daraus, daß Einsprüche nach Artikel 20 der Wiener Vertragsrechtskonvention meistens unterblieben. Staaten unterliegen keiner Rechtspflicht zur Überprüfung von Vorbehalten und gegebenenfalls zur Erhebung von Einsprüchen. Zweitens kapitulieren viele Staaten auch vor der hohen Zahl sowohl der Menschenrechtsverträge als auch der anderen Vertragspartner. Eine Zustimmung zur Zulässigkeit des Vorbehalts und ein inhaltliches Akzeptieren sei hiermit allerdings nur selten verbunden. Beachtenswert, so die Vorstudie, sei auch der Umstand, daß Menschenrechtsverträge regelmäßig ein Überwachungs-gremium installierten, das sich auch zur Gültigkeit von Vorbehalten äußern könne. Allerdings sei ungeklärt, ob deren Votum oder das der Vertragsstaaten ausschlaggebend sei. Der Berichterstattein folgend, rief die Unterkommission die Staaten dazu auf, Menschenrechtsverträge ohne Vorbehalte zu ratifizieren respektive bereits angebrachte Vorbehalte zurückzuziehen. Gleichzeitig empfahl sie der Menschenrechtskommission, eine umfassende Studie zu diesem Thema in Auftrag zu geben.

Vorgelegt wurde auch ein Arbeitspapier über die *Durchführbarkeit einer Studie über die Staatsangehörigkeit und die Minderheitenrechte von Ausländern*. Der Berichterstatte

wies darauf hin, daß auf der nationalen Ebene wichtige Rechte, wie die politischen Rechte, nur Staatsangehörigen zustehen. Auch hier empfahl die Unterkommission der Menschenrechtskommission, eine umfassende Studie in Auftrag zu geben.

Mit Blick auf die künftigen Arbeitsmethoden und Aufgabenstellungen machte die Unterkommission deutlich, daß sie sich als Ideenwerkstatt begreift, die neue Entwicklungen aufgreifen und auch selber anstoßen will. Nachdem die Phase der Standardsetzung im großen und ganzen abgeschlossen sei, gehe es nun darum, den Prozeß der Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen wachsam zu begleiten. Hierfür kämen insbesondere die folgenden Bereiche in Betracht:

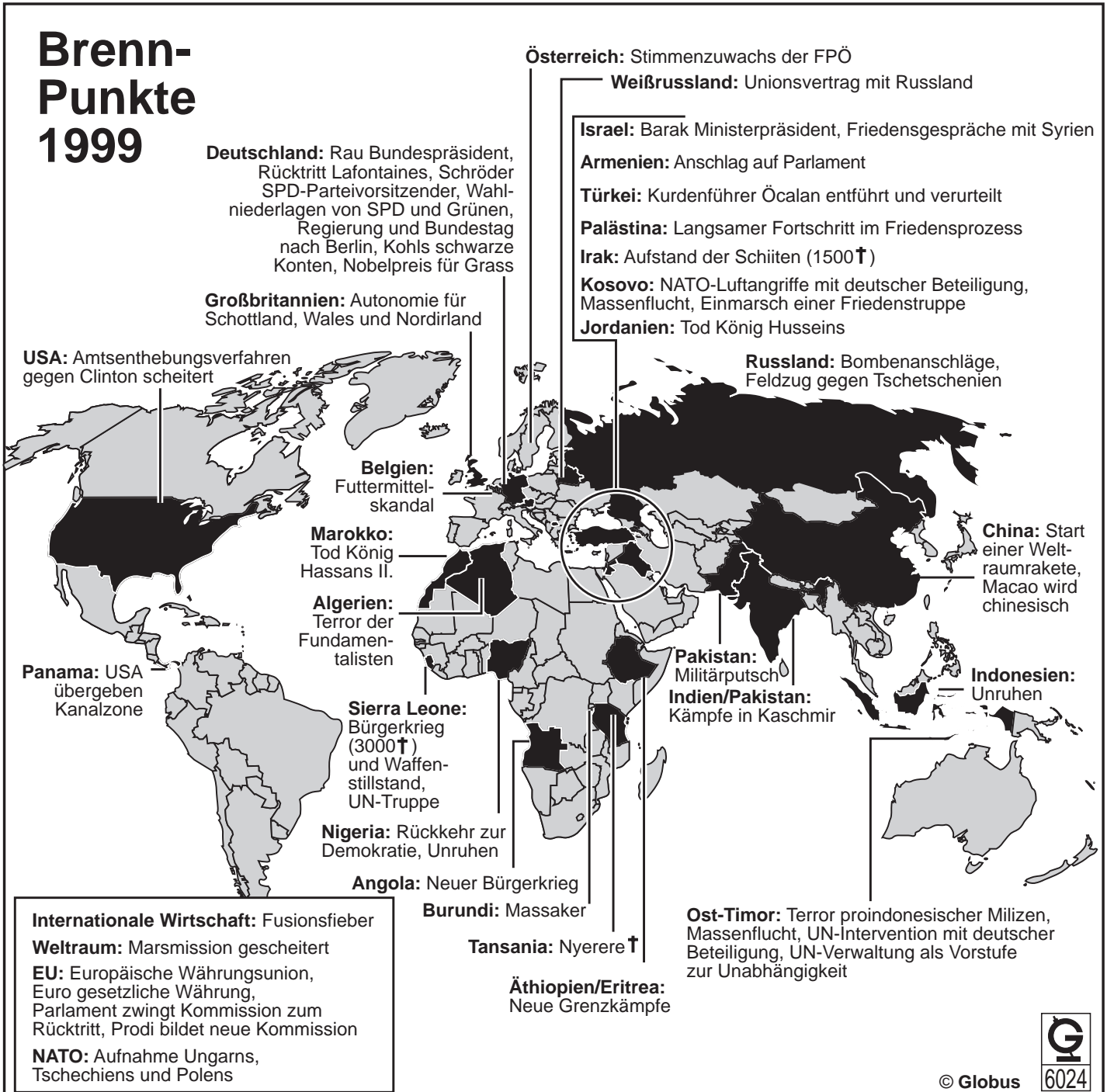
- Fragen der Strafrechtspflege und des Strafvollzugs;
- wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (hier will die Unterkommission ein Diskussionsforum für diese ansonsten eher vernachlässigte Kategorie von Rechten bieten);
- Fragen, die aus der Globalisierung resultieren, unter anderem mit Blick auf das Recht auf Entwicklung;
- Bekämpfung der Diskriminierung sowie Schutz von Minderheiten und Ureinwohnern;
- Bekämpfung der Diskriminierung von Migranten und anderen Nicht-Staatsangehörigen.

Die Unterkommission will künftig zwei Arten

von Untersuchungen durchführen. Zum einen sollen Hindernisse bei der Umsetzung von Menschenrechten ausgemacht und Möglichkeiten ihrer Überwindung herausgearbeitet werden; zum anderen sollen Situationen oder Phänomene, die für die Menschenrechte bedeutsam sind oder werden können, ausgemacht und analysiert werden.

Im Rahmen des sogenannten *1503-Verfahrens*, das der Feststellung von Situationen schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen dient und bei dem die Unterkommission Vorarbeit für die Behandlung in der Menschenrechtskommission leistet, wurde hinter verschlossenen Türen die Lage in mehreren Ländern erörtert und der Kommission die Behandlung der dortigen Menschenrechtslage empfohlen.

Brennpunkte 1999



Die Unterkommission trat der in der Menschenrechtskommission diskutierten Ansicht entgegen, eine Tagungsdauer von zwei Wochen sei ausreichend; es sei an der vierwöchigen Sitzungsperiode festzuhalten. Sie sprach sich auch dafür aus, die Zahl der Experten ebenso wie die Einrichtung der Stellvertretenden Mitgliedschaft beizubehalten. □

Verwaltung und Haushalt

Bezugsgröße Nullwachstum

LOTHAR KOCH

54. Generalversammlung: Haushalt für 2000/01 beschlossen – Volumen wiederum 2,5 Mrd Dollar – Druck der USA – Höhere Beitragsrechnungen angesichts des Dollarkurses

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Lothar Koch, Haushaltsgestaltung nach Vorgabe des US-Kongresses, VN 1/1998 S. 35, fort.)

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hatte im Herbst letzten Jahres wieder eine Reihe wichtiger haushalts- und finanzpolitischer Beschlüsse zu fassen. Im Mittelpunkt stand dabei das reguläre Budget für das kommende Biennium 2000/01: der *Programmhaushaltsplan für den Zweijahreszeitraum 2000-2001* wurde am 23. Dezember 1999 mit Resolution 54/250 angenommen. Hierfür ebenso wie für alle anderen finanzrelevanten Beschlüsse konnten schließlich Konsensentscheidungen erreicht werden, wenn auch erst unter Aufbietung aller Kompromißkräfte.

I. Die wochenlangen Verhandlungen in New York waren geprägt von den Vorgaben (benchmarks), die die Vereinigten Staaten zur Voraussetzung für die Zahlung eines Teils ihrer aufgelaufenen Beitragsrückstände erhoben hatten. Dazu zählte vor allem die Forderung nach nominalem Nullwachstum (zero nominal growth, ZNG) für das reguläre Budget 2000/01, aber auch die Neuregelung des US-Beitragsatzes durch Herabsetzung des Skalenhöchstbeitrages von 25 auf (vorerst) 22 vH.

Atmosphärisch äußerst negativ wirkte sich, nicht zuletzt auch innerhalb der westlichen Gruppe, die erpresserische Art aus, mit der die USA eine weitere ihrer Vorgaben durchgesetzt hatten, indem sie Neuseeland zum Rückzug ihres Kandidaten für den Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) zugunsten der amerikanischen Bewerberin überredeten.

Die US-Forderung nach nominalem Nullwachstum wird generell auch von anderen Hauptbeitragszahlern wie Japan, Kanada, Australien und Deutschland erhoben. Für Deutschland gilt wegen der ernsten und auf absehbare Zeit weiter unerlässlichen Konsolidierungszwänge für den Bundeshaushalt, grundsätzlich alle Ausgabenbereiche zu straffen und die bisherigen Ansätze zu kürzen. Davon können in-

ternationale Verpflichtungen nicht ausgenommen werden. Aus deutscher Sicht muß deshalb die ZNG-Forderung bereits als eine Bevorzugung der Vereinten Nationen angesehen werden. Im Rahmen der Koordinierungen der EU in New York hatten sich die deutschen Vertreter aber bereits 1998 bei den Beratungen über den Budgetplafonds (budget outline) 2000/01 für die Vereinten Nationen in die längst nicht so restriktive europäische Linie einbinden lassen. Die galt natürlich auch für den Budgetentwurf selbst. Und deshalb ließ sich 1999 kaum mehr Einfluß nehmen im Sinne der allgemeinen deutschen haushaltspolitischen Anstrengungen zur Überwindung der eigenen nationalen Finanzprobleme.

II. Das reguläre Budget 2000/01 der Vereinten Nationen wurde nach dramatischen Verhandlungen erst am späten Abend des 23. Dezember 1999 auf 2 535 689 200 US-Dollar festgesetzt. Es steigt damit gegenüber dem Vorjahreshaushalt von 2,533 Mill Dollar nur unwesentlich an, bedeutet wegen des Zuwachses von 3 Mill Dollar aber kein nominales Nullwachstum. Das hat die Vereinigten Staaten schließlich auch veranlaßt, zu diesem Konsensbeschluß in Form einer Erklärung zur Stimmabgabe auf Distanz zu gehen. Japan, das noch im Jahr zuvor bei der Entscheidung über den Budgetplafonds 2000/01 wegen Bedenken gegen die vorgesehene, über das nominale Nullwachstum hinausgehende Steigerung ebenfalls eine ablehnende Erklärung zu Protokoll gegeben hatte, verhielt sich jetzt still. In einer Gesamtbetrachtung der Budgetberatungen in New York darf aber die Tatsache nicht vernachlässigt werden, daß nach zehn Jahren unter der Ägide der das Haushaltsverfahren im Sinne der Hauptbeitragszahler reformierenden Resolution 41/213 vom 19. Dezember 1986 erstmals kein »sauberer« Konsens – weder zum Budgetplafonds noch zum regulären Budget der Vereinten Nationen – möglich gewesen ist; damit blieben 45,573 vH (USA und Japan) beziehungsweise 25 vH (USA) des Beitragsaufkommens abseits.

Zwar fällt ein Zuwachs von 3 Mill bezogen auf 2,5 Mrd Dollar nicht besonders deutlich ins Gewicht. Es kommt zum einen aber hinzu, daß die Generalversammlung bereits weitere 2,7 Mill Dollar im Rahmen des außerordentlichen Reservefonds für unvorhergesehene Programmaktivitäten (contingency fund) für 2000/01 beschlossen hat. Diese Möglichkeit zur begrenzten und kontrollierten Bewilligung zusätzlicher Ausgabeermächtigungen war mit Resolution 41/213 eingeführt worden. Wie in der Vergangenheit ist der Reserverahmen für 2000/01 auf etwa 0,75 vH des Budgetvolumens begrenzt. Von den vorgesehenen 19,1 Mill Dollar stehen also für den Rest des Zweijahreszeitraums noch rund 16,4 Mill Dollar zur Verfügung. Zum anderen darf auch nicht verkannt werden, daß durch die erstarkte US-Währung in dem Budgetwert von 2,535 Mill Dollar wieder ein beträchtliches »Kurspolster« enthalten ist. Insgesamt ist man in Wirklichkeit weit entfernt von einem reinen ZNG-Budget. Dazu kommt noch ein anderer praktischer Aspekt: Für die Mehrheit der Mitgliedstaaten werden die finanziellen Belastungen ohnehin merklich steigen. Durch die im Rahmen der geltenden Beitragsskala der

Vereinten Nationen für das erste Jahr dieses Budgetbienniums bereits festliegenden höheren Skalensätze stehen ihnen auf jeden Fall höhere Beitragsrechnungen ins Haus. Ganz zu schweigen von dem finanziellen Mehraufwand für die nationalen Haushalte durch den derzeitigen hohen Preis des US-Dollar. Und für das Jahr 2001, das zweite Jahr des laufenden Budgetbienniums, wird eine neue Beitragsskala beschlossen werden, die zumindest für Deutschland und die meisten anderen OECD-Länder weitere Erhöhungen ihrer Beitragssätze bringen wird.

III. Das Budget für 2000 und 2001 mit seinen 2 535 689 200 Dollar geht von sonstigen Einnahmen von 361 298 900 Dollar aus. Auf die Mitgliedstaaten entfällt somit eine Zahllast von 2 174 390 300 Dollar, die je zur Hälfte in den beiden Jahren zu leisten ist; davon werden in diesem Jahr allerdings 41,6 Mill Dollar aus der Berichtigung der Ausgabeermächtigungen des abgelaufenen Budgets 1998/99 abgesetzt.

Auch im Budget 2000/01 ist der größte Teil der Ausgabeermächtigungen wieder vorgesehen für die Bereiche Verwaltung sowie Konferenzdienste einschließlich Generalversammlung mit jeweils etwa 440 Mill Dollar. Für die regionalen Wirtschaftskommissionen (einschließlich des »regulären Programms der technischen Zusammenarbeit«) sind im ordentlichen Haushalt rund 350 Mill Dollar eingestellt. Erstmals und im Einklang mit Resolution 53/206 zum Haushaltsrahmen 2000/01 sind auch »Sondermissionen« im Vorfeld von Friedensmaßnahmen budgetiert (knapp 90 Mill Dollar im Haushaltskapitel Politische Angelegenheiten). Das Entwicklungskonto (development account), in dem die vom Generalsekretär durch künftige Rationalisierungsmaßnahmen zu erzielende sogenannte Entwicklungsdividende angesammelt werden soll, ist wie 1998/99 mit rund 13 Mill Dollar angesetzt.

Insgesamt müssen, wie in den Vorjahren, etwa 80 vH der bewilligten 2,536 Mrd Dollar für Gehälter und allgemeine Personalkosten eingesetzt werden. Hier hat sich trotz aller Reformbemühungen noch keine wirkliche Entlastung gezeigt; diese Relation hält sich vielmehr seit Jahren mit größter Hartnäckigkeit.

Das Budget 2000/01 folgt den Prinzipien der – in Anknüpfung an Entschließung 41/213 der »Überprüfung der administrativen und finanziellen Effizienz der Vereinten Nationen« gewidmeten – Resolution 47/212 A vom 23. Dezember 1992 und ist deshalb methodisch in derselben Weise aufgebaut wie das für den Zweijahreszeitraum 1998/99. Das im Rahmen der Reformbeschlüsse mit viel Vorschublorbeer bedachte und hoch gerühmte »ergebnisorientierte Haushaltsverfahren« (results-based budgeting) kommt noch nicht zum Tragen. Der Generalsekretär konnte nicht einmal, wie vom ACABQ erbeten (UN Doc. A/53/655 v. 10.11.1998), die nach dem neuen Format erstellten Musterkapitel zusätzlich zu der geläufigen Darstellung so zeitig abliefern, daß sie noch mitberaten werden konnten. Die Generalversammlung behält sich ausdrücklich die vorherige Genehmigung jeder Abweichung von der derzeitigen Methodik, insbesondere auch hin zum ergebnisorientierten Haushaltsverfahren, vor. Als Fortschritt ist andererseits jedoch die Anwendung von