

wollten sie etwaigen Nachschußverpflichtungen vorbeugen, falls die UNIDO in Zukunft wegen einer Schwäche des Euro in eine finanzielle Klemme geraten sollte. Dies gab es schon einmal in der Vergangenheit unter umgekehrten Vorzeichen, seinerzeit bedingt durch eine Schwäche des Dollars – der Währung, in der bis 1987 die Pflichtbeiträge zur UNIDO ausschließlich zu leisten waren. Selbst wenn der auf Dollar lautende Anteil der Gesamtausgaben der Organisation bis auf rund 8 vH weiter abgesenkt werden könnte, beispielsweise durch eine Vereinbarung mit dem UN-Pensionsfonds, die monatlichen Abführungen an den Fonds statt in Dollar in Euro zu leisten, bleiben ernstzunehmende Ausgabenrisiken aus Wechselkurschwankungen bestehen. Die Höhe der Abführungen an den UN-Pensionsfonds und eine Reihe anderer Ausgabenposten, insbesondere aber die Bezüge der UNIDO-Bediensteten einschließlich allfälliger Nebenleistungen (Umszugskosten, Kosten der Rückkehr in das Herkunftsland nach Diensten und dergleichen) orientieren sich wertmäßig weiterhin am Dollar. Als Mitglied der Verbandes der Vereinten Nationen bleibt die UNIDO an das ›Gemeinsame System‹ des UN-Dienstrechts gebunden und kann (und soll) sich von zentral – also durch die von der Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst vorbereiteten und von der UN-Generalversammlung mit systemweiter Wirkung – zu treffenden Entscheidungen nicht freistellen. Diese werden auch in Zukunft auf der Basis des Dollar als der für Rechnungswesen und Finanzberichterstattung im UN-System dominierenden Währung erfolgen. Wie sich die UNIDO vor den genannten Wechselkursrisiken schützen soll, haben die Mitgliedstaaten nicht im Detail festgelegt. Sie erwarten hierzu Vorschläge vom Sekretariat der Organisation im Laufe dieses Jahres. Es wird sich anbieten, insoweit zunächst einmal die Praxis der in der Schweiz belegenen UN-Organisationen zu studieren, die den Schweizer Franken ihrem Haushaltsverfahren und Rechnungswesen zugrundelegen (UPU, ITU, WIPO und WMO). Festhalten läßt sich jedenfalls, daß die UNIDO eine Vordenkerrolle unter den in ›Euroland‹ ansässigen Einrichtungen des Verbandes der Vereinten Nationen eingenommen hat. □

Rechtsfragen

Späte Gerechtigkeit für Lockerbie

KIRSTEN SCHMALENBACH

Libyen: Parallele Befassung von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof – Teilerfolg Libyens im Haag – Sanktionen letztlich erfolgreich – Durchbruch durch Vermittlung Mandelas

(Vgl. auch Knut Ipsen, Auf dem Weg zur Relativierung der inneren Souveränität bei Friedensbedrohung. Zu den Libyen-Resolutionen des Sicherheitsrats, VN 2/1992 S. 41ff.)

Justizgeschichte dürfte das Verfahren machen, das voraussichtlich Anfang Mai in den Niederlanden eröffnet werden wird: zwei libysche Staatsangehörige haben sich dort wegen des *Anschlags auf den Pan-American-Flug 103* vom 21. Dezember 1988 zu verantworten. Ob es auch zu später Gerechtigkeit für die 259 Flugzeuginsassen und die elf Einwohner des schottischen Dorfes Lockerbie, die den an Bord der amerikanischen Maschine erfolgten Sprengstoffanschlag nicht überlebten, führen wird, muß sich noch zeigen.

I. Fast auf den Tag genau sieben Jahre hatten die UN-Zwangsmaßnahmen gegen Libyen andauert, bis sie – begleitet von langwierigen diplomatischen Verhandlungen – die erwünschten Früchte trugen: am 5. April 1999 wurden die Libyer Abdel Basset Ali Mohammad Al-Meghrabi und Lamem Khalifa Fhimah als Hauptverdächtige des Lockerbie-Attentates an die Niederlande überstellt, wo ihnen in Camp Zeist vor einem schottischen Gericht nach schottischem Recht der Prozeß gemacht werden soll. Der Fall Lockerbie hat in vielerlei Hinsicht neue Maßstäbe im UN-Recht gesetzt; vor allem steht er für den – scheinbar rechtsfreien – Beurteilungsspielraum des Sicherheitsrats im Rahmen des Kapitels VII der Charta der Vereinten Nationen, der auch vor Kernbereichen der inneren Souveränität der Mitgliedstaaten nicht halt macht. Der Sicherheitsrat hatte sich nach Abschluß der US-amerikanischen und britischen Ermittlungsarbeiten zügig des Falles Lockerbie angenommen und am 21. Januar 1992 in seiner Resolution 731 (Text: VN 2/1992 S. 67f.) Libyen aufgefordert, dem Auslieferungersuchen Großbritanniens und der USA nachzukommen und die beiden hauptverdächtigen Libyer Al-Meghrabi und Fhimah den britischen beziehungsweise US-amerikanischen Strafverfolgungsbehörden zu überstellen. Nachdem die rechtlich unverbindliche Entschließung 731 keine Reaktion bei der libyschen Regierung hervorgerufen hatte, verabschiedete der UN-Sicherheitsrat auf Antrag Großbritanniens, Frankreichs und der Vereinigten Staaten mit 10 Ja-Stimmen bei 5 Enthaltungen am 31. März 1992 die Resolution 748 (Text: VN 2/1992 S. 68) auf der Grundlage des Kapitels VII. Kernstück der damit ergriffenen Zwangsmaßnahmen ist ein umfassendes gegen Libyen gerichtetes Waffen- und Luftverkehrsembargo sowie die Beschränkung des diplomatischen Verkehrs.

II. Beim Erlaß der Resolution 748 zeigte sich der Sicherheitsrat unbeeindruckt von der kurz zuvor erfolgten Klageerhebung Libyens vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH). Mit den am 3. März 1992 eingereichten gleichlautenden Klageschriften gegen Großbritannien und die Vereinigten Staaten betreffend *Fragen der Auslegung und Anwendung des Montrealer Übereinkommens von 1971 im Gefolge des Luftzwischenfalls bei Lockerbie* begehrt die Libysch-Arabisches Dschamahirija die gerichtliche Feststellung, daß sie ihren Verpflichtungen aus dem ›Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt‹ vom 23. September 1971 im Hinblick auf die nationale Strafverfolgung der mutmaßlichen Attentäter von Lockerbie voll-

ständig erfüllt habe, die Klagegegner hingegen ihren rechtlichen Verpflichtungen aus der Montrealer Konvention – insbesondere die Pflicht zur Zurverfügungstellung von Beweismaterial – nicht nachgekommen seien und schließlich die Klagegegner die Androhung und Anwendung von Gewalt und Zwang gegen die Souveränität Libyens zu unterlassen haben. Mit diesen Klagebegehren in der Hauptsache verband Libyen zwei gleichlautende Anträge auf Erlaß von vorsorglichen Maßnahmen gegen Großbritannien und die USA nach Artikel 41 des IGH-Statuts. Die Anträge waren darauf gerichtet, einer möglichen Gewaltanwendung gegen Libyen zur Erzwingung der Auslieferung vorzubeugen sowie andere Schritte zu verhindern, die zur Erledigung der Hauptsache führen würden.

Am 14. April 1992 beschied der IGH mit 11 gegen 5 Stimmen die Anträge auf Erlaß einer derartigen einstweiligen Anordnung abschlägig. Dazu sah sich der IGH auf Grund der Resolution 748 des Sicherheitsrats veranlaßt. Der Gerichtshof unterstellte im Verfahren die verbindliche Wirkung dieser Entschließung gegenüber allen UN-Mitgliedern nach Art. 25 der Charta der Vereinten Nationen, was zu einer rechtlichen Nachrangigkeit der Montrealer Konvention gemäß Art. 103 der UN-Charta führen mußte. Der Gerichtshof sah sich auf Grund dessen mehrheitlich außerstande, etwaige Rechte Libyens aus der Montrealer Konvention vorläufig zu sichern und dadurch die Rechte Großbritanniens und der Vereinigten Staaten aus der Resolution 748 zu beeinträchtigen. In rechtlicher Hinsicht ist an der Entscheidung vor allem bemerkenswert, daß der IGH eine gewisse Bereitschaft andeutet, sich im Hauptsacheverfahren indirekt mit der Rechtmäßigkeit der Entschließung 748 des Rates auseinanderzusetzen.

III. Parallel zu dem Rechtsstreit vor dem IGH verstärkten sich die diplomatischen Bemühungen, den Konflikt um die Auslieferung der tatverdächtigen Libyer durch eine gütliche Einigung zu entschärfen. Bereits im September 1993 signalisierte Libyen seine Bereitschaft, die Tatverdächtigen einem neutralen Staat zu überstellen; ein Prozeß in Schottland sei ebenfalls möglich, wenn dort ein faires Verfahren garantiert sei. Die Einigung der Konfliktparteien scheiterte unter anderem an Vorbehalten der britischen Regierung, die Verhandlungen über die Verfahrensmodalitäten ablehnte. Kurz darauf, am 11. November 1993, verschärfte der UN-Sicherheitsrat auf Initiative Großbritanniens, Frankreichs und der USA die wirtschaftlichen Sanktionen gegen Libyen durch die Resolution 883 (Text: VN 2/1994 S. 76ff.). Der mit 11 Stimmen bei 4 Enthaltungen beschlossene Maßnahmenkatalog verordnet vor allem das Einfrieren libyscher Finanzmittel im Ausland und ein Handelsverbot für bestimmte technische Güter zur Rohölproduktion und zum Rohöllexport. Im März 1994 unterbreitete die Arabische Liga den Vorschlag, den Prozeß gegen die mutmaßlichen Attentäter vor einem schottischen Gericht im Haag, und zwar im Friedenspalast des IGH, stattfinden zu lassen.

In den Jahren 1994 und 1995 mehrten sich Spekulationen über eine Verstrickung Syriens und Irans in das Attentat von Lockerbie; gleichzeitig wuchs die Zahl der Solidaritätsbekundungen

der arabischen und afrikanischen Welt gegenüber Libyen. Libyen selbst kündigte 1997 die Wiederaufnahme des internationalen Flugverkehrs an und demonstrierte seinen Willen durch einige sporadische Flüge nach Saudi-Arabien, Niger und Ghana. Die Auseinandersetzung mit den Vereinten Nationen gipfelte im Juni 1998 in der Ankündigung der Staats- und Regierungschefs der Organisation der Afrikanischen Einheit, das Flugverkehrsembargo nunmehr zu ignorieren. Dem folgten dann auch einige afrikanische Staatsoberhäupter (beispielsweise die aus Eritrea, Sudan, Tschad oder Uganda), die demonstrativ auf dem Luftweg ohne Sondererlaubnis der UN zu ihren Staatsbesuchen in Libyen anreisten. Die Arabische Liga und die Blockfreien sprachen sich hingegen – sehr zum Ärger Libyens – noch im September 1998 gegen den offenen Bruch der UN-Sanktionen aus.

IV. Einen juristischen Teilerfolg erzielte Libyen vor dem IGH. Am 27. Februar 1998 ergingen die Entscheidungen über die Zulässigkeit der Klagen gegen Großbritannien und die Vereinigten Staaten. Der IGH bejahte seine Zuständigkeit; es liege ein Rechtsstreit über die Anwendung und Auslegung der Montrealer Konvention vor, für den der Gerichtshof nach Art. 14 Abs. 1 dieses Übereinkommens zuständig sei. Dem stehe auch nicht Art. 103 der UN-Charta entgegen, da die zum Zeitpunkt der Klageerhebung existente Resolution 731(1992) keine rechtliche Bindungswirkung gegenüber den UN-Mitgliedern entfalte. Die nach der Klageerhebung beschlossene, gemäß Art. 25 der Charta verbindliche Resolution 748(1992) macht nach Ansicht des IGH die beiden Klagen Libyens nicht nachträglich unzulässig.

Die Frage der Erledigung des Rechtsstreits auf Grund der Wirkung des Art. 103 indes müsse im nächsten Verfahrensstadium geklärt werden, also im Zusammenhang mit der Begründetheit der Klagen. Gerade der letzte Punkt war in seiner juristischen Konstruktion bei den Richtern umstritten, wie die fünf Sondervoten zeigen.

V. Weniger die Niederlage vor dem IGH als vielmehr der schwindende Rückhalt in der Staatengemeinschaft veranlaßte schließlich Großbritannien und die Vereinigten Staaten, am 24. August 1998 ihr Einverständnis zu einem Prozeß in den Niederlanden unter Beobachtung der Vereinten Nationen zu geben. In der Resolution 1192 vom 27. August (Text: VN 1/1999 S. 40) machte sich auch der Sicherheitsrat den Vorschlag zu eigen und kündigte an, die noch in Kraft befindlichen Sanktionen gegen Libyen auszusetzen, sobald der UN-Generalsekretär dem Rat vom Eintreffen der beiden Libyer in den Niederlanden berichtet habe und sich Libyen im übrigen gegenüber Frankreich kooperationsbereit bei der Aufklärung eines anderen durch ein Bombenattentat verursachten Flugzeugsabsturzes über Niger im September 1989 zeige. Generalsekretär Kofi Annan reiste im Dezember 1998 nach Libyen, um sich dort persönlich für den Kompromiß einzusetzen, scheiterte aber an der noch offenen Streitfrage des Vollzugs im Falle einer Verurteilung. Libyen lehnte Schottland als Vollzugsort ab. Unter Vermittlung des damaligen südafrikanischen Präsidenten Nelson Mandela lenkte Libyen schließlich Ende März 1999 ein; Mandela hatte in der Frage des Vollzuges den Kompromiß ausgehandelt, daß im Falle einer Verurteilung die Strafe in Schottland unter UN-Aufsicht vollstreckt wird.

Am 5. April 1999 erfolgte die Überstellung der beiden Libyer an die Niederlande; sie wurden auf einem Militärflughafen von der niederländischen Militärpolizei in Empfang genommen und einen Tag später einem schottischen Richter vorgeführt. Der Sicherheitsrat setzte die Sanktionen gegen Libyen mit sofortiger Wirkung aus, wie der Ratspräsident in einer Erklärung am 8. April bekanntgab (Text: VN 4/1999 S. 151). Eine endgültige Aufhebung der Sanktionen ist bisher nicht erfolgt; sie wird vor allem von Seiten der Vereinigten Staaten an die Bedingung einer Entschädigung für die Hinterbliebenen der Opfer des Lockerbie-Attentates geknüpft. Dessen ungeachtet normalisieren sich die wirtschaftlichen und diplomatischen Beziehungen zu Libyen; die westlichen Fluggesellschaften fliegen Tripolis seit April 1999 wieder an, und Ende Januar 2000 landete zum ersten Mal seit 14 Jahren wieder ein libysches Verkehrsflugzeug in London.

VI. Der Fall Lockerbie wird erst mit der endgültigen Aufhebung der Sanktionen für den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen abgeschlossen sein. Unterdessen hat dieser den eingeschlagenen Weg fortgesetzt. Im Schatten des öffentlichen Interesses verhängte er am 26. April 1996 mit Resolution 1054 (Text: VN 3/1996 S. 132f.) nach Kapitel VII personenbezogene Restriktionen gegen die Regierung Sudans und verfügte knapp vier Monate später mit Entschließung 1070 (Text: VN 2/1997 S. 86f.) ein Luftverkehrsembargo, weil sich die Regierung weigert, die drei mutmaßlichen Attentäter des mißlungenen Anschlags auf den ägyptischen Präsidenten in Addis Abeba vom 26. Juni 1995 an Äthiopien auszuliefern. Ein Erfolg der Maßnahmen steht allerdings noch aus. □

Dokumente der Vereinten Nationen

Abchasien, Afghanistan, Angola, Burundi, Internationaler Gerichtshof, Internationaler Terrorismus, Irak-Kuwait, Libyen, Sierra Leone, UN-Mitgliedschaft, Zypern, Verfahren des Sicherheitsrats

Abchasien

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 12. November 1999 (UN-Dok. S/PRST/1999/30)

Auf der 4065. Sitzung des Sicherheitsrats am 12. November 1999 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes »Die Situation in Georgien« durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat hat den Bericht des Generalsekretärs vom 22. Oktober 1999 betreffend die Situation in Abchasien (Georgien) (S/1999/1087) behandelt.

Der Sicherheitsrat begrüßt wärmstens die Ernennung von Herrn Boden zum residierenden Sonderbeauftragten des Generalsekretärs und hofft, daß die Parteien dies als günstigen Zeitpunkt ansehen,

um der Suche nach einer politischen Regelung neuen Auftrieb zu verleihen.

Der Sicherheitsrat begrüßt die Intensivierung der bilateralen Kontakte zwischen der georgischen und der abchasischen Seite auf allen Ebenen und fordert sie auf, ihre Kontakte weiter auszubauen.

Der Sicherheitsrat nimmt mit ernster Besorgnis davon Kenntnis, daß trotz der positiven Entwicklungen in einigen Fragen bisher keine Fortschritte bei den Schlüsselfragen der Regelung erzielt worden sind, namentlich in der Kernfrage der Rechtsstellung Abchasiens (Georgien). Der Rat unterstützt daher den Sonderbeauftragten nachdrücklich in seiner Absicht, beiden Seiten so bald wie möglich weitere Vorschläge hinsichtlich der Aufteilung der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten zwischen Tiflis und Suchumi vorzulegen, im Rahmen einer umfassenden Regelung, unter voller Achtung der Souveränität und der territorialen Unversehrtheit Georgiens innerhalb seiner international anerkannten Grenzen, in enger Zusammenarbeit mit

der Russischen Föderation in ihrer Eigenschaft als Vermittler, mit der Gruppe der Freunde des Generalsekretärs und mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

Der Sicherheitsrat verlangt erneut, daß die Konfliktparteien ihre Verpflichtung auf den Friedensprozeß unter der Führung der Vereinten Nationen ausweiten und vertiefen, indem sie insbesondere die regelmäßigen Treffen des Koordinierungsrates und seiner Arbeitsgruppen wiederaufnehmen, und stimmt mit dem Generalsekretär darin überein, daß sie ihre regelmäßigen Treffen ungeachtet der innenpolitischen Zwänge fortsetzen müssen. Der Rat fordert die Parteien auf, in nächster Zukunft die ersten konkreten Maßnahmen zur vollständigen Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen nach Abchasien (Georgien) unter sicheren und würdigen Bedingungen zu vereinbaren und diese Maßnahmen durchzuführen. Der Rat erinnert die Parteien daran, daß dann das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen in