

lich die Meinungsfreiheit und das Recht der freien Meinungsäußerung für alle Medien und Ziff. 55 nimmt positiv Stellung zur Presse- und Informationsfreiheit.

Zusätzlich zur Grundsatzklärung wurde der 29 Paragraphen enthaltende Aktionsplan verabschiedet, der in Verbindung mit den Millenniums-Entwicklungszielen der Vereinten Nationen unter anderem zehn ehrgeizige Ziele benennt. So hat man sich bis 2015 vorgenommen, alle Dörfer, Schulen und Universitäten, Forschungs- und Kultureinrichtungen, öffentlichen Büchereien, Krankenhäuser und Verwaltungen weltweit zu vernetzen (Ziff. 6a-e). Darüber hinaus wurde das Ziel bekräftigt, die Herausforderung der Informationsgesellschaft in den Lehrplänen aller Grund- und weiterführenden Schulen auf der Welt zu berücksichtigen, allerdings unter Rücksichtnahme auf nationale Gegebenheiten (Ziff. 6g). Außerdem soll global der Zugang zu Radio und Fernsehen gesichert (Ziff. 6h) und die sprachliche Vielfalt im Netz gefördert werden (Ziff. 6i). Im Ergebnis will man schließlich dafür sorgen, daß mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung bis 2005 Zugang zu Informations- und Kommunikationstechnologien haben wird (Ziff. 6j).

III. Der schwierige Prozeß der Konsensfindung und das letztlich unverbindliche Ergebnis des WSIS I zogen die Kritik der Medien und auch einiger Fachleute auf sich. Gleichwohl wertete die ITU als Ausrichter der Veranstaltung das

Verhandlungsergebnis und den Gipfelprozeß insgesamt als Erfolg. In der Tat wurde der WSIS seiner Aufgabe als erstes globales Sondierungsforum gerecht und konnte das Bewußtsein für die Probleme der noch jungen, stetig wachsenden und wichtiger werdenden Informationsgesellschaft schärfen. Zwar dürften die meisten Ziele des Aktionsplans wohl auch noch lange nach Ablauf der gesetzten Frist kaum erreicht werden. Trotzdem diente der WSIS als weltweite Plattform für eine Thematik, die bei allem Streit auch große globale Chancen beinhaltet, wie UN-Generalsekretär Kofi Annan in seiner Eröffnungsrede ausdrücklich betont hatte. Zufrieden geben darf man sich mit den Verhandlungsergebnissen dennoch nicht, zumal auch die Öffentlichkeitswirksamkeit der WSIS – anders als beabsichtigt – ebenfalls eher gering ausgefallen ist. Daran vermochten auch die zahlreichen Begleitveranstaltungen nur wenig Abhilfe schaffen, die von den Vereinten Nationen explizit angeregt und zum Teil mitorganisiert worden waren (etwa die Weltforen über die elektronischen Medien oder über das Recht der Kommunikation und eine Messe zum Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie im Dienste der Entwicklung).

Konkretere Fortschritte bei der Herstellung einer gemeinsamen Vision der Informationsgemeinschaft erwarten sich alle Gipfelbeteiligten nun von ›Tunis 2005‹. Soll es den erhofften Erfolg bringen, wird jedoch nicht nur inhaltlich, sondern auch organisatorisch einiges zu tun

sein. Sonst wird den bevorstehenden SMSI (so das Kürzel für die französische Bezeichnung ›Sommet mondial sur la société de l'information‹) das gleiche Schicksal ereilen wie den WSIS. Er bliebe eine Randnotiz des Geschehens in den Vereinten Nationen, obwohl das Thema besondere Aufmerksamkeit erfordert. Schließlich bezweifelte auf dem WSIS niemand, daß die rasche Entwicklung in der globalen Welt des Internets, der E-Mails und Mobiltelefone tiefgreifende Veränderungen politischer, kultureller, sozialer und wirtschaftlicher Art für alle mit sich bringt – für die daran Beteiligten ebenso wie für die de facto Ausgeschlossenen. Das Feilschen um die Finanzierung des digitalen Fortschritts für die Entwicklungsländer wird vorerst ein Dauerthema bleiben.

Ob ausgerechnet Tunesien der richtige Ort ist, um über die Presse-, Meinungs- und Informationsfreiheit, über Sicherheit oder Datenschutz offen zu sprechen und die Genfer Beschlüsse fortzuentwickeln, bezweifeln gegenwärtig nicht nur Menschenrechtsorganisationen. Aber man darf gespannt sein, wie sich die Veranstalter vor Ort dieser Herausforderung stellen werden. Womöglich erweist sich auch hier der Vorbereitungs-, Vernetzungs- und Diskussionsprozeß selbst als die hauptsächliche Funktion eines UN-Gipfels. □

## Rechtsfragen

### Rauchfrei und ratlos

SEBASTIAN HESELHAUS · STEFAN KIRCHNER

#### 58. Generalversammlung: Anwendung des Rauchverbots der Stadt New York auf die Gebäude der Vereinten Nationen – Uneindeutige Rechtslage – Anfrage des 5. Hauptausschusses

Was auf den ersten Blick wie eine Marginalie der UN-Berichterstattung aussehen mag, das Vorgehen von Generalsekretär Kofi Annan zur Durchsetzung eines *allgemeinen Rauchverbots am Sitz der Vereinten Nationen* in New York, wirft bei näherer Betrachtung rechtliche Grundfragen des Völkerrechts und des Selbstverständnisses der Weltorganisation auf.

I. Kaum ein Vierteljahr nach Annahme des Rahmenübereinkommens zur Tabak-Kontrolle (Framework Convention on Tobacco Control, FCTC) durch die Mitgliedstaaten der WHO auf der 56. Weltgesundheitsversammlung erließ der Generalsekretär der Vereinten Nationen eine Verwaltungsanweisung (UN Doc. ST/SGB/2003/9 v. 11.8.2003) dahin gehend, daß ab dem 1. September 2003 ein generelles Rauchverbot in allen Gebäuden des Amtssitzes gelte. Zur Begründung wurde auf die Gefahren des Passivrauchens hingewiesen und auch darauf, daß ansonsten wegen fehlender Sprinkleranlagen die Brandgefahr und damit die Versicherungskosten sehr hoch wären. Die Regelung stehe im Einklang mit den von der WHO entwickelten Prinzipien des FCTC sowie den »anwendbaren örtlichen Vorschriften« (applicable local laws). Hinsichtlich der Diplomaten wurde vom Sprecher des



Generalsekretärs etwas nebulös ausgeführt, der interne Sicherheitsdienst der UN »werde alles tun«, um das Verbot durchzusetzen, doch eher gegenüber »dem Personal als gegenüber den Diplomaten«.

Die Pläne für ein rauchfreies UN-Gelände, die dem seit 2002 für die Stadt New York geltenden strikten Rauchverbot in allen öffentlichen Gebäuden entsprechen, sind bei Nikotinfreunden auf heftigen Widerstand gestoßen. Es gehe weniger um das Rauchverbot an sich, als vielmehr um die Frage, wer innerhalb der UN für ein solches Verbot auf dem »internationalen Territorium« am East River zuständig sei, so die Vertreter Costa Ricas und Rußlands im für Verwaltungs- und Haushaltsfragen zuständigen 5. Hauptausschuß der Generalversammlung. Die Generalversammlung hat bisher jedenfalls den Diplomaten das Rauchen nicht völlig verboten. In ihrer Resolution 55/222 vom 23. Dezember 2001 hat sie in Teil VI ihren Beschluß 38/401 vom 23. September 1998 bekräftigt, »worin das Rauchen in kleinen Konferenzsälen verboten und der Verzicht auf das Rauchen in großen Konferenzsälen nahe gelegt wurde«, und die Vertreter der Mitgliedstaaten aufgefordert, diesen Beschluß »genau zu befolgen«. Zugleich legte sie »allen Nutzern der Konferenzeinrichtungen der Vereinten Nationen eindringlich nahe, das Rauchen zu unterlassen, um zu vermeiden, daß Nichtraucher einem unfreiwilligen Passivrauchen ausgesetzt werden« und sprach »sich nachdrücklich dagegen aus, daß in unmittelbarer Nähe der Konferenzsäle geraucht wird«. Ähnliche, zum Teil wortgleiche, Regelungen finden sich auch in Entscheidungen aus den letzten Jahren, insbesondere seit 1997; genannt seien neben dem Beschluß 38/401 die Resolutionen 52/214 vom 22. Dezember 1997 und 53/208 vom 18. Dezember 1998.

Hinsichtlich der rechtlichen Bewertung der Bedenken Rußlands, Tschechiens, Costa Ricas und Mexikos gab sich der 5. Hauptausschuß »ratlos« und fragte beim UN-Sekretariat an, auf welcher Rechtsgrundlage das allgemeine Rauchverbot beruhe. Doch auch im Sekretariat ist man sich bezüglich möglicher Rechtswirkungen gegenüber Diplomaten unsicher.

II. Bereits gegenüber den Bediensteten ist die Zuständigkeit des Generalsekretärs für ein Rauchverbot nicht völlig unproblematisch. Zwar kann er als Dienstherr auch allgemeingültige Regelungen erlassen und hat dies in Gestalt der Personalordnung (staff rules) getan. Diese Regelungen basieren aber alle auf Ermächtigungen der Generalversammlung im Personalstatut der Vereinten Nationen (staff regulations), die sich nicht ausdrücklich zu einem Rauchverbot äußern. Jedoch kann man aus der bisherigen Duldung seines Vorgehens gegenüber den Bediensteten seitens der Generalversammlung auf eine stillschweigende Ermächtigung des Generalsekretärs schließen. Immerhin ist ein begründetes Interesse der Vereinten Nationen am Schutz der Gesundheit ihrer Mitarbeiter sowie ihrer Finanzen, die durch die höheren Versicherungsprämien in nicht unerheblichem Maße belastet würden, gegeben.

Weit schwieriger stellt sich die Rechtslage in bezug auf die Diplomaten dar. Grundsätzlich führt die diplomatische Immunität nicht zu ei-

ner substantiellen Freistellung von Rechtsnormen, sondern nur zur Befreiung von der Gerichtsbarkeit eines anderen Staates. Die für das Rauchverbot einschlägigen Rechtsnormen könnten jene der Stadt New York sein, auf die wohl der vom Generalsekretär verwendete Begriff der »anwendbaren örtlichen Vorschriften« hinweisen will. Auf den ersten Blick ließe sich annehmen, daß die UN den lokalen Vorschriften gerade nicht unterliegen. Das entspräche vor allem der (Selbst-)Qualifizierung des UN-Geländes durch die Vereinten Nationen als »internationales Territorium«, das nicht mehr einem Staat, sondern allen Mitgliedstaaten gemeinsam gehöre. Dieses Konzept ist auch an anderen Sitzorten von UN-Einrichtungen anzutreffen. Allerdings haben die betroffenen Sitzstaaten daraus keine Rechtsfolgen abgeleitet. Vielmehr geht ihre Praxis zur Zeit noch davon aus, daß die betreffenden Gebiete entgegen dem Selbstverständnis der UN nicht extraterritorial sind. Ausdrücklich sieht Abschnitt 7b des Abkommens zwischen den Vereinten Nationen und den Vereinigten Staaten von Amerika über den Amtssitz der Vereinten Nationen von 1947 vor, daß US-amerikanisches und Ortsrecht nur dann nicht gelten, wenn dieses Amtssitzabkommen oder das Übereinkommen über die Privilegien und Immunitäten der UN eine Ausnahme vorsehen. Beide lassen jedoch keine Ausnahme hinsichtlich des Gesundheits- oder Brandschutzes erkennen.

Zwar gestattet Abschnitt 8 des Amtssitzabkommens den Vereinten Nationen, Regelungen (regulations) zur »Herstellung der für ihre volle Funktionsfähigkeit notwendigen Bedingungen« zu erlassen. UN-intern wäre dafür das Hauptorgan Generalversammlung zuständig. Ihr begrenztes Rauchverbot nach Resolution 55/222 hat die Generalversammlung aber nicht ausdrücklich in dem nach Resolution 481(V) vom 12. Dezember 1950 im Hinblick auf den genannten Abschnitt 8 vorgesehenen Verfahren erlassen. Steht es also im Widerspruch zu dem völkervertragsrechtlich für die UN geltenden US-Recht?

III. Eine erste Antwort hat die Rechtsabteilung des UN-Sekretariats im 5. Hauptausschuß mit der Aussage gegeben, der Generalsekretär könne sich unmittelbar auf das Recht der Stadt New York stützen. Wolle die Generalversammlung davon abweichen, müsse sie ausdrücklich eine entsprechende Regelung beschließen.

Dagegen hat der Vertreter Rußlands aus Abschnitt 8 des Amtssitzabkommens den generellen Vorrang des UN-internen Rechts gefolgert. Deshalb stelle die bereits existierende Resolution 55/222 das maßgebliche Recht dar. Der Vertreter der Vereinigten Staaten wiederum hat dem Generalsekretär zwar pflichtgetreues Handeln attestiert, im übrigen aber wegen der schwierigen Rechtsfragen allen Beteiligten eine eingehendere rechtliche Beratung empfohlen.

IV. Die mündlich vorgetragene Antwort des Sekretariats klärt einige Fragen, kann aber im Ergebnis nicht überzeugen. Sie bestätigt zunächst, daß dem Begriff des »internationalen Territoriums« in bezug auf den UN-Sitz keine rechtliche Relevanz zukommt. Ferner gilt das US-Recht auf Grund des völkerrechtlichen Amtssitzabkommens UN-intern unmittelbar, also ohne einen weiteren Umsetzungsakt. Dem liegt somit

eine monistische Sichtweise der Geltung von Völkerrecht in den UN zugrunde. Folglich könnte sich der Generalsekretär grundsätzlich unmittelbar auf US-Recht stützen.

Allerdings ist es den UN intern nicht verwehrt, von den US-Vorgaben abzuweichen, wie es hinsichtlich der Diplomaten geschehen ist. Damit sie dabei nicht in Widerspruch zu ihren völkerrechtlichen Bindungen geraten, wird ihnen dies extern gegenüber dem US-Recht nach Maßgabe von Abschnitt 8 des Amtssitzabkommens gestattet. Interessanterweise hat niemand aus den Tatbestandsvoraussetzungen und der bisherigen restriktiven Nutzung der Vorschrift – etwa für die Sozialversicherung der UN-Bediensteten – gefolgert, daß sie für die Frage des Rauchverbots gar nicht einschlägig sein könne.

Der Streit hat sich darauf verlagert, ob die Vorschrift im Falle schon existierenden UN-Rechts – der Resolution 55/222 – bei einer nachfolgenden Verschärfung des anwendbaren US-Rechts ein erneutes Tätigwerden der Generalversammlung erfordert. Das ist entgegen der Auffassung des Sekretariats zu verneinen. Denn die fraglichen Regelungen werden nach Resolution 481(V) grundsätzlich durch Resolutionen in Kraft gesetzt. Ist somit Resolution 55/222 ein taugliches Rechtsinstrument, liegt ein Normkonflikt mit dem schärferen New Yorker Rauchverbot vor. Jenes kann nicht nach allgemeinen Grundsätzen als das spätere Gesetz Vorrang beanspruchen, denn diese Regel gilt nicht gegenüber speziellen Vorschriften. Resolution 55/222 stellt aber gerade eine Sonderregelung für Konferenzen und Diplomaten dar.

Auch Gründe der Rechtssicherheit sprechen nicht dafür, daß bei Auftreten einer Normkollision eine Entscheidung der Generalversammlung herbeigeführt werden müsse. Denn dann würde bis zu einer solchen Entscheidung gerade Rechtsunsicherheit herrschen. Ferner müßte bei jeder Verschärfung des US-Rechts erneut gehandelt werden. Des weiteren gibt bereits Resolution 481(V) zu erkennen, daß nicht in jedem Fall ein Tätigwerden der Generalversammlung erforderlich sein soll. Wenn Eile geboten ist, gestattet sie nämlich dem Generalsekretär, die von ihm vorgeschlagene Regelung selbst zu beschließen. Für die Vergangenheit hat der Generalsekretär das UN-Rauchverbot akzeptiert, obwohl es nicht deckungsgleich mit dem alten New Yorker Rauchverbot von 1995 gewesen ist und auch eine Verschärfung durch UN-internes Recht eine Abweichung im Sinne des Amtssitzabkommens darstellt. Im übrigen werden auf dem UN-Gelände am East River eine Reihe baurechtlicher Vorschriften des US-Rechts nicht eingehalten, ohne daß dies auf einer ausdrücklichen Regelung der Generalversammlung beruhen würde.

Im Ergebnis ist also Resolution 55/222 die maßgebende Rechtsvorschrift. Scheinen für dieses Mal die Raucher den besseren Rechtsrat gegeben zu haben, hat sich aber in der Diskussion im 5. Hauptausschuß eine Mehrheit für einen stärkeren Schutz der Nichtraucher ausgesprochen. Es bleibt also abzuwarten, ob dies inhaltlich in eine Resolution der Generalversammlung münden wird, die den sehr strengen Vorgaben der Stadt New York entspricht, und ob dabei formell das Verfahren nach Resolution 481(V) beachtet werden wird. □