

Nach Auffassung der Ausschussmitglieder stehen mehrere Regelungen der neuen Verfassung von **Myanmar** nicht im Einklang mit der Konvention. Beispielsweise verbietet Kapitel 8 die Diskriminierung bei der Besetzung von Regierungsstellen mit der Einschränkung: »Dieser Absatz soll in keiner Weise die Benennung von Männern für Posten, die naturgegeben nur für Männer geeignet sind, beeinträchtigen.« Besorgt zeigte man sich hinsichtlich der Berichte über weit verbreitete sexuelle Gewalt gegen ländliche Frauen der Shan, Mon, Karen, Palaung und Chin, meist ausgeübt durch die Streitkräfte, die straffrei bleiben. Besonders kritisierte der CEDAW auch, dass Opfer sexueller Gewalt sich erst bei der Polizei melden müssen, bevor sie medizinische Hilfe erhalten können. Viele Opfer verzichten daher auf medizinische, psychologische oder juristische Hilfe. Sehr kritisch äußerten sich die Sachverständigen zudem zur großen Zahl vermeidbarer Todesfälle, oft herbeigeführt durch Unterernährung, Infektionskrankheiten und Komplikationen in der Schwangerschaft. Positiv bewerteten die Sachverständigen, dass die Mehrheit der Universitätsabsolventen Frauen sind.

Wie schon in seinen vorherigen abschließenden Bemerkungen zu **Kirgisistan**, brachte der Ausschuss seine Kritik darüber zum Ausdruck, dass die Praxis der Brautentführung trotz Verbots weiter existiert. Diese Tradition führe meist zu Zwangsehen, die klar gegen Art. 16 der Konvention verstoßen. Auch die Situation der Frauen auf dem Arbeitsmarkt wurde bemängelt. Die Frauenarbeitslosigkeit sei hoch, der Gehaltsunterschied zu Männern beachtlich und zu oft sind Frauen nur in den traditionellen Beschäftigungsfeldern tätig. Positiv bewertete der CEDAW hingegen ein neues Gesetz zu staatlichen Garantien für Gleichheit von Rechten und Chancen sowie die Einführung einer Quotenregelung für das Parlament.

Beeindruckt zeigten sich die Sachverständigen über die engagierte Zivilgesellschaft in **El Salvador**, die sich aktiv für Frauenrechte einsetzt. Die Zusammenarbeit der Regierung mit nichtstaatlichen Organisationen solle dabei aber weiter verbessert werden. Gelobt wurden ferner die Bemühungen, den Anteil der Mädchen an der Schulbildung zu erhöhen, die flexiblen Regelungen, um Abbrecherinnen eine Fort-

setzung ihrer Ausbildung zu ermöglichen sowie auf Frauen spezialisierte Alphabetisierungsprogramme. Dennoch seien die Analphabetinnenrate und die Zahl der Schulabbrecherinnen besonders in den ländlichen Gegenden noch zu hoch. Besorgnis äußerte man auch zur hohen Zahl an Teenager-Schwangerschaften und illegalen Abtreibungen bei sehr jungen Frauen.

Verwaltung und Haushalt

5. Hauptausschuss der Generalversammlung | 63. Tagung 2008/2009 | Friedenssicherungshaushalt

- **Rekordhaushalt von 7,7 Mrd. US-Dollar bewilligt**
- **Streit zwischen Geber- und Truppenstellerländern**
- **Wichtige Themen vertagt**

Julian Pfäfflin · Jörg Stosberg

(Vgl. Thomas Thomma, Generalversammlung: 62. Tagung 2007/2008, Haushalt, VN, 3/2008, S. 130ff.)

Erst mit drei Wochen Verspätung gelang es dem **Verwaltungs- und Haushaltsausschuss (5. Hauptausschuss) der UN-Generalversammlung** am 25. Juni 2009, sich auf den Haushalt der 15 friedenserhaltenden Maßnahmen für das Haushaltsjahr 1. Juli 2009 bis 30. Juni 2010 zu einigen. Der Haushalt erreicht mit einem Volumen von 7 734 787 700 US-Dollar eine neue Rekordhöhe: In nur vier Jahren (2005–2006: 3,52 Milliarden US-Dollar) verdoppelten sich die Ausgaben und übersteigen nun den ordentlichen Haushalt um fast das Dreifache. Explodierende Kosten, verspätet vorgelegte Sekretariatsberichte und die Politisierung des Ausschusses – mit der das mangelnde Mitentscheidungsrecht im Sicherheitsrat jener Mitgliedstaaten, die gleichzeitig Haupttruppensteller sind, kompensiert wird – ergeben bei den Budgetverhandlungen eine unglückliche Gemengelage. Der Ausschuss kam zu seinen Beratungen in der Zeit vom 11. Mai bis 25. Juni 2009 zusammen.

Nach langem Tauziehen einigten sich die Mitgliedstaaten auf einen Kompromiss, der gegenüber dem Vorschlag des Generalsekretärs Kürzungen von 546 Millionen US-Dollar vorsieht. Die Verhandlungen waren dieses Jahr äußerst schwierig und standen mehrmals kurz vor dem Abbruch. Die Positionen der großen Geberstaaten (zusammen kommen sie für den Löwenanteil der Friedensmissionen auf), die sich als ›Gleichgesinnte‹ (Australien, Europäische Union, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und die USA) eng abstimmten, und der Gruppe der Entwicklungsländer, zusammengeslossen in der G-77, standen sich in wesentlichen Punkten diametral gegenüber. Am Ende der regulären Sitzungszeit hatte man sich lediglich auf die Budgets der bereits beendeten Missionen ONUB (Burundi), UNAMSIL (Sierra Leone) und UNMEE (Äthiopien und Eritrea) geeinigt. Erst als die Missionen zu Paketen zusammengefasst wurden, kam am letzten Wochenende der offiziellen Sitzungsperiode der erhoffte Durchbruch: Unter der Vermittlung Mexikos konnte ein Kompromiss bezüglich des finanziellen und personellen Rahmens aller Missionen erreicht und anschließend die einzelnen Budgets ausgearbeitet werden (UN Doc. A/C.5/63/25 v. 24.6.2009).

Der Konflikt zwischen den Interessen der großen Geber und der großen Truppensteller (Pakistan, Bangladesch, Indien, Nigeria, Nepal, Ruanda, Ghana, Jordanien), unterstützt von der G-77, drohte den 5. Hauptausschuss zu lähmen: Den Gebern wird von Seiten der G-77 vorgeworfen, die Mandate zwar einzurichten, aber dann die für die Durchführung nötigen Ressourcen zu verweigern. Umgekehrt weisen die Geber die Forderungen der Truppensteller nach immer mehr Mitteln und Personal ohne eine effektive Kontrolle als überzogen zurück. In der Mitte dieses Streites steht das UN-Sekretariat, das aufgrund der komplizierten UN-internen Verfahren der Haushaltsaufstellung nur wenig Handlungsspielraum hat.

Richtschnur für die Verhandlungen waren die Empfehlungen des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ). Dieser empfahl, den Haushaltsentwurf des Generalsekretärs um sieben Prozent (rund 550 Millionen US-Dollar) zu kürzen. Ziel der EU waren weitere deutliche Kürzungen.

Zusätzlich strebte die EU Einsparungen von 2,5 Prozent bei den veranschlagten operativen Kosten über alle Missionen hinweg an. Damit sollte der Tendenz eines seit Jahren stetig wachsenden Friedenssicherungshaushalts entgegengewirkt werden, bei gleichzeitiger Effizienzsteigerung und Stärkung der Kontrollmechanismen. Die Forderung der EU nach zusätzlichen pauschalen Kürzungen gründete auf der Praxis der UN-Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) der vergangenen Jahre, die Haushalte der Friedensmissionen regelmäßig zu hoch anzusetzen, um damit unvorhersehbare Mehrausgaben decken zu können.

Umgekehrt der Ansatz der G-77: Sie strebte ein Haushaltsvolumen von rund 130 Millionen US-Dollar über dem Vorschlag des ACABQ (und 420 Millionen US-Dollar unter dem Vorschlag des Generalsekretärs) an. Bei einzelnen Missionen lehnte sie jegliche Kürzungen des Vorschlags des Generalsekretärs kategorisch ab. Dabei wehrte sich die G-77 erfolgreich gegen die Forderungen nach pauschalen Kürzungen, stimmte aber am Ende einem Vorschlag knapp unterhalb der ACABQ-Empfehlungen zu, so dass alle Seiten ihr Gesicht wahren konnten.

Die G-77 verfolgte von Beginn an eine konfrontative Strategie und versuchte, eigene Themen und Prioritäten auf die Agenda zu setzen und voranzutreiben. Am ersten Verhandlungstag verweigerte sie die Annahme der Tagesordnung mit dem Ziel, unliebsame Themen der so genannten themenübergreifenden Resolution (cross-cutting resolution) nicht zu behandeln, die sich mit allgemeinen Aspekten der Friedenssicherung befasst, wie etwa Disziplinarmaßnahmen, missionsübergreifenden Managementfragen und internem Aufsichtswesen. Der Ausschuss verlor durch die Versuche der G-77, die Themen dieser Resolution zu diktieren, zwei Tage seiner Sitzungszeit. Die EU und die ›Gleichgesinnten‹ reagierten auf diese Taktik mit einem Schulterchluss, so dass in den wesentlichen Konsultationen neben der EU auch Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und die USA am Verhandlungstisch saßen und zunehmend gemeinsame Resolutionsentwürfe einbrachten. Dieses Verhalten stand im Gegensatz zu früheren Sitzungen, in denen divergierende Interessen die Position der großen Geber schwächten. Eine neue Dynamik ließ

sich auch bei der Afrikanischen Union erkennen, die oft in Eigenregie die sie betreffenden Missionen bearbeitete und ohne erkennbare Einmischung der üblichen Wortführer der G-77 im 5. Hauptausschuss handelte.

Hauptstreitpunkte waren neben den vorgeschlagenen pauschalen Kürzungen vor allem die unter dem Eindruck des steigenden Ölpreises veranschlagten Treibstoffkosten für die Fahrzeugflotte, die je nach Mission einige Millionen US-Dollar Unterschied in den Budgetplanungen ausmachen. Die G-77 beharrte, trotz der mittlerweile wieder stark gesunkenen Treibstoffpreise, auf den alten Berechnungen. Am Ende konnten die Kosten auf ein für alle Seiten akzeptables Maß zurückgeschraubt werden.

Ferner gab es Streit um die Nutzung des UN-Umschlagplatzes in Entebbe, Uganda: Die G-77 drängte auf die Aufwertung Entebbes zu einem Logistikzentrum wie die bereits bestehende Basis in Brindisi, Italien. Die EU erwiderte, dass Entebbe im Vergleich zu Brindisi keinen Seehafen besäße, über den Güter kostengünstig verschoben werden können. Ein Kompromiss regt für die Zukunft die vermehrte Nutzung Entebbes für Missionen vor allem im östlichen Afrika an.

Die Praxis des UN-Sekretariats, nicht benötigtes Kapital von mittlerweile über 185 Millionen US-Dollar aus bereits beendeten Missionen nicht an die Mitgliedstaaten rückzuerstatten, führte zu erheblichen Irritationen. Das Sekretariat wies auf ausstehende Zahlungen unter anderem der USA hin. Erst nach vollständiger Zahlung der Beiträge sei auch eine abschließende Rückerstattung möglich. Die G-77 weigerte sich, die Rückerstattung auf die Tagesordnung zu setzen, was sie jedoch nicht hinderte, eine Erstattung aus der beendeten Beobachtermission der Vereinten Nationen für Irak und Kuwait (UNIKOM) an Kuwait durchzusetzen. Das Thema Rückerstattungen wird auf der 64. Tagung wieder aufgegriffen werden und birgt weiterhin Konfliktpotenzial.

Die themenübergreifende Resolution sorgte bis zuletzt für Kontroversen: Nachdem die G-77 sich geweigert hatte, den EU-Entwurf zu verhandeln, brachte sie am letzten offiziellen Sitzungstag einen Resolutionsentwurf mit über 120 neuen Absätzen ein, was von den ›Gleichgesinn-

ten‹ als Affront aufgefasst wurde und zum Abbruch der Verhandlungen führte.

Ein weiteres Hindernis für die Beratungen war die zu späte Übermittlung der Berichte des Sekretariats und des ACABQ an den 5. Hauptausschuss: Der Bericht des ACABQ zur Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) lag dem Ausschuss erst am Vorabend der geplanten Behandlung vor, so dass eine intensive Prüfung der mit einem Budget von 1,4 Milliarden US-Dollar und rund 22 000 Soldaten und zivilem Personal zweitgrößten Friedensmission nur bedingt möglich war.

Es zeigt sich, dass der 5. Hauptausschuss seiner Rolle, die Haushalte und personelle Ausstattung der friedenserhaltenden Maßnahmen sorgfältig zu prüfen, nicht mehr gerecht werden kann. Betrachtet man die Höhe des beschlossenen Haushalts, den Umfang der personellen (etwa 115 000 Soldaten und ziviles Personal) und logistischen Unterstützung sowie die zunehmende Komplexität der Missionen, ist eine effiziente Kontrolle der Friedenssicherungshaushalte kaum noch möglich.

Durch die Weigerung zahlreicher Delegationen in der Sitzungszeit, Kompromissen zuzustimmen, mussten wichtige Themen auf den Herbst vertagt werden. Reformüberlegungen zur Arbeit des 5. Hauptausschusses und des ACABQ gibt es und werden von allen Seiten, insbesondere von der EU, gefordert. Im Gespräch sind eine Ausweitung der Tagungszeit des 5. Hauptausschusses im Mai von derzeit vier auf sechs Wochen, die rechtzeitige Bereitstellung der benötigten Dokumente durch den ACABQ und die bessere Abstimmung der Sitzungen und Arbeitsabläufe von 5. Hauptausschuss, ACABQ und UN-Sekretariat. Doch auch die Reformüberlegungen werden entlang der Linie zwischen Geberstaaten und Entwicklungsländern politisiert.

Die Grabenkämpfe zwischen den großen Gebern auf der einen und den großen Truppenstellern auf der anderen Seite bleiben für die nahe Zukunft erhalten. Der Balanceakt zwischen politischem Anspruch und der finanziellen, personellen und logistischen Ausstattung der Missionen bleibt eine ständige Herausforderung. Die im Sommer 2009 erschienene Studie ›A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping‹ des

DPKO bietet interessante Ansätze, etwa eine Verteilung der finanziellen und personellen Lasten auf möglichst viele staatliche, aber auch private Akteure. Neues Konfliktpotenzial birgt die Agenda der 64. Generalversammlung: Erstmals seit dem Jahr 2000 wird der Beitragsschlüssel für die Friedensmissionen neu verhandelt. Die Konfliktlinien sind ähnlich, da die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats den zusätzlichen, über den normalen Haushaltsnachlass hinausgehenden Rabatt, den viele Staaten bei den Friedensmissionen erhalten, tragen müssen und an einer Neuregelung interessiert sind.

Rechtsfragen

IGH:

Tätigkeit 2007/2008

- Produktivstes Jahr seit Bestehen des Gerichtshofs
- Entscheidungen zum Kaukasus-Krieg, zum kroatischen Völkermord-Verfahren und zu Territorialstreitigkeiten
- Neue deutsche Unterwerfungserklärung

Christian J. Tams*

(Mit diesem Beitrag beginnt eine jährliche Berichterstattung über die Tätigkeit des IGH. Der nachfolgende Bericht fasst einmalig zwei Jahre zusammen, die nachfolgenden Berichte werden jeweils ein Jahr abdecken. Die zusammenfassende Berichterstattung setzt die bisherigen Berichte zu den einzelnen Urteilen des IGH von Karin Oellers-Frahm fort. Zuletzt: Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien, VN, 4/2007, S. 163ff.)

Die Jahre 2007 und 2008 waren für den Internationalen Gerichtshof (IGH) ereignisreich. In ihrem Bericht an die Generalversammlung bezeichnete die damalige Gerichtspräsidentin Rosalyn Higgins die Zeit zwischen Mitte 2007 und Mitte 2008 als das »produktivste Jahr« in der Geschichte des Gerichtshofs.¹ Ende 2007 waren elf, ein Jahr später insgesamt 16 Verfahren anhängig. Diese Zahlen liegen deutlich über dem Durchschnitt vergangener Jahrzehnte und zeigen, dass der IGH als Institution gefragt ist.

Im Charakter der anhängigen und entschiedenen Verfahren spiegelt sich die Breite des Völkerrechts wider: Neben traditionell bedeutsame Territorialstreitigkeiten treten Fragen der Strafrechtsanwendung oder des Umweltvölkerrechts; zudem wird der Gerichtshof zunehmend mit zwischenstaatlichen Konflikten befasst. Auch ist ein Trend zur geografischen Ausdifferenzierung erkennbar: An der Mehrzahl der Verfahren sind afrikanische, lateinamerikanische oder asiatische Staaten beteiligt. Das noch immer gängige Vorurteil, der IGH sei ein Gerichtshof für europäische Staaten, trifft weniger denn je zu. All dies sind durchaus ermutigende Zeichen, die von neuem Vertrauen vieler Staaten in den IGH zeugen.

Die Rechtsprechung

Im Berichtszeitraum fällte der Gerichtshof sieben Urteile und erließ drei Beschlüsse im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes. Auf das größte Interesse stieß das Urteil vom 26. Februar 2007 im bosnischen Völkermord-Verfahren;² hinzu kommen wichtige Entscheidungen etwa zum Verlauf von Seegrenzen in der Karibik, zum Kaukasus-Krieg des Jahres 2008 sowie zum Verfahrensrecht. Betrachtet man den Charakter der zugrunde liegenden Rechtsstreitigkeit, so lassen sich drei Gruppen von Verfahren unterscheiden.

a) Gebiets- und Grenzstreitigkeiten

Traditionell machen Gebiets- und Grenzstreitigkeiten einen großen Teil der IGH-Rechtsprechung aus. Dies gilt auch für die Jahre 2007 und 2008.

Malaysia-Singapur

Im Verfahren zwischen Malaysia und Singapur hatte der IGH über die territoriale Zugehörigkeit der Insel Pedra Branca/Pulau Batu Puteh sowie nahe gelegener Formationen zu befinden. Im Urteil vom 23. Mai 2008 stellte er fest, dass Pedra Branca zu Singapur gehöre. Im Gegensatz zu anderen Grenzstreitigkeiten stützte er sich dazu nicht auf die tatsächliche Ausübung von Hoheitsgewalt, sondern auf ein Schreiben des Sultans von Johor, in dem dieser im Jahr 1953 erklärt hatte, keine Ansprüche auf die Insel zu erheben. Malaysia (als dessen Teil Johor 1957 unabhängig wurde) musste sich dieses Schreiben entgegenhalten lassen und mit der Souveränität über die kleineren Inseln Middle Rocks und South Ledge begnügen.

nität über die kleineren Inseln Middle Rocks und South Ledge begnügen.

Nicaragua-Kolumbien und Nicaragua-Honduras

Zwei andere Urteile betreffen Gebiets- und Grenzstreitigkeiten in der Karibik. In beiden Fällen rief Nicaragua den Gerichtshof an, um den Verlauf seiner Seegrenzen mit zwei Nachbarstaaten (Kolumbien und Honduras) sowie die territoriale Zuordnung umstrittener Inseln klären zu lassen. Kolumbien bestritt die Zuständigkeit des Gerichtshofs, so dass dieser am 13. Dezember 2007 zunächst nur ein Zwischenurteil erlassen konnte; der honduranisch-nicaraguanische Grenzstreit wurde dagegen durch (End-)Urteil vom 8. Oktober 2007 beigelegt.

(i) Das Zwischenurteil im nicaraguanisch-kolumbianischen Rechtsstreit enthält wichtige Aussagen zur Abgrenzung der verschiedenen Phasen eines IGH-Verfahrens. Bereits 1928 hatten beide Staaten sich vertraglich darauf verständigt, drei der umstrittenen Inseln Kolumbien zuzusprechen. Insoweit hielt der IGH den Streit für erledigt, im Übrigen bejahte er seine Zuständigkeit. Umstritten war die Feststellung der teilweisen Unzuständigkeit. Denn zwar sprach der Vertrag von 1928 tatsächlich dafür, dass drei der umstrittenen Inseln zu Kolumbien gehören sollten. Nicaragua aber hielt den Vertrag für unwirksam. Der Gerichtshof ging auf diesen Aspekt nicht näher ein. Dies rief den begründeten Widerspruch vieler Richter hervor, die Nicaraguas Argumente erst in der Sache prüfen wollten. Dazu hätte die kolumbianische Einrede mit der Hauptsache verbunden werden müssen.

(ii) Im nicaraguanisch-honduranischen Rechtsstreit waren Zuständigkeit und Zulässigkeit unbestritten, weshalb der Gerichtshof sich zur Sache äußern konnte. Das detaillierte Urteil ist vor allem wegen seiner Aussagen zur Abgrenzung von Seegrenzen bedeutsam. Bevor er sich dieser Frage widmete, hatte der Gerichtshof festgestellt, dass die vier umstrittenen Inseln zu Honduras gehörten, weil es insbesondere seit den neunziger Jahren dort Hoheitsrechte ausgeübt (etwa Visa an Ausländer oder Fischereilizenzen vergeben) hatte. Bei der Abgrenzung der jeweiligen Seegrenzen beschritt der IGH methodisch neue Wege. In der jüngeren IGH-Recht-