Trotz verschiedener Bemühungen und zum Teil erheblicher Steigerungen der deutschen Personalquoten in den letzten Jahren war die Bundesrepublik damit aber immer noch in 13 Organisationen nur unterdurchschnittlich vertreten, bei vier Organisationen war die Personalquote ausgeglichen und nur in der Weltbank, in der IMCO und beim UNICEF waren Deutsche geringfügig überrepräsentiert. Zusammengefaßt würde sich — bei einer theoretischen Gleichsetzung von Beitrags- und Personalanteil — eine ›personelle Lücke‹ der Bundesrepublik Deutschland von etwa 80 Mitarbeitern des Höheren Dienstes im UN-Bereich ergeben. Bei einem Beitritt der Bundesrepublik zu den Vereinten Nationen fiele eine weitere Quote von rund 85 Professionals an. Bei dieser Berechnung wurde die bereits bestehende personelle Mitwirkung Deutscher in Sonderkörperschaften der UNO berücksichtigt und dabei entsprechend dem derzeitigen Beitragsschlüssel der Vereinten Nationen von einem Beitragssatz von etwa 7 Prozent ausgegangen.

Die Höhe der Positionen, die von deutschen Bediensteten in den internationalen Organisationen des UN-Bereichs eingenommen werden, entspricht zumeist der Planstellenverteilung. Fünf Fälle liegen jedoch deutlich unter dem Durchschnitt. Beim GATT, im UNCTAD-Büro, bei der UPU und bei der WMO ist die Einstufung recht gut. Diese vier Organisationen besitzen jedoch nur einen sehr kleinen Personalbestand, und die zufriedenstellende deutsche Situation ist in allen Fällen auf nur einen deutschen Mitarbeiter in einer hohen Position zurückzuführen.

Der völkerrechtliche Status des UN-Beamten in den USA

DR. ALBRECHT WEBER

Im Februar dieses Jahres wurde der sowjetische Staatsbürger Walerij Markelow, der im UNO-Sekretariat als Übersetzer angestellt war, wegen Spionageverdachts von der amerikanischen Bundeskriminalpolizei verhaftet[1]. Nach einer Mitteilung von FBI-Direktor Edgar Hoover hatte der Beschuldigte versucht, sich geheimes Material über das neue Schwenkflügel-Kampfflugzeug F-14a der amerikanischen Marine zu beschaffen und war mehrfach mit einem Ingenieur der Herstellerfirma Grumman Airspace zusammengetroffen. Bei dem Versuch, die geheimen Unterlagen ausgehändigt zu erhalten, wurde Markelow festgenommen. Die Angelegenheit wurde später im Einvernehmen mit der Sowjetunion bereinigt.

Dieser Fall ist ein Beispiel für die Schwierigkeiten, die bei der Bestimmung des völkerrechtlichen Status des UN-Beamten auftauchen. Welche Vorrechte und Befreiungen genießt nun ein UN-Beamter im einzelnen?

I

Ein von der UNO ernannter Beamter ist kontinuierlich und ausschließlich für die Organisation tätig und handelt im Interesse der Staatengemeinschaft[2].

Der UNO-Beamte steht im Dienst einer zwischenstaatlichen Organisation. Die Angehörigen nichtstaatlicher Organisationen, z. B. Personen, die in solchen Organisationen in beratender Funktion beim Wirtschafts- und Sozialrat der UNO (ECOSOC) arbeiten, zählen nicht zu den UN-Beamten. Die Beamten werden von der UNO als Anstellungsorganisation ernannt (Art. 101 I UN-Charta). Sie erhalten eine Ernennungsurkunde (Art. 4 des Beamtenstatuts von 1952) und leisten einen Diensteid (Art. 6). Die Rechtsnatur des Anstellungsverhältnisses wird unterschiedlich beurteilt; es ist aber anerkannt, daß öffentlich rechtliche Grundsätze herrschen. Da der Beamte ständig und ausschließlich für die UNO tätig sein soll, sind als Beamte nur diejenigen Sachverständigen anzusehen, die in einem ständigen Dienstverhältnis zur UNO stehen und nicht nur vorübergehend bei besonderen Aufgaben konsultiert werden. Zu dem Kreis der UN-Beamten gehören auch die Richter am Verwaltungsgericht der Vereinten Nationen (das über Streitigkeiten entscheidet, die sich aus dem Beamtenverhältnis ergeben) sowie die 15 Richter des Internationalen Gerichtshofes. Da die UN-Beamten im ausschließlich internationalen Interesse tätig werden (vgl. Art. 100 II UN-Charta), rechnen die UN-Delegierten nicht zu den Beamten; für sie werden die notwendigen Vorrechte gesondert bestimmt[3]. Ausnahmsweise können nur der Präsident der UN-Generalversammlung und die Präsidenten und Vizepräsidenten der Ausschüsse für die Dauer ihrer Amtsperiode als Beamte gelten.

Vergleicht man die Merkmale des internationalen mit dem deutschen Beamten, so läßt sich übereinstimmend feststellen, daß beide in einem öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis zu einem Völkerrechtssubjekt stehen, aus dem sich besondere Dienst- und Treuepflichten, wie etwa Loyalität und Verschwiegenheit, ableiten, beide die Interessen ihres Dienstherrn wahrnehmen und von ihm ernannt sind. Der Dienst- und Treuepflicht des Beamten steht die Fürsorgepflicht der Anstellungskörperschaft gegenüber, die sich z. B. in Gehalts-, Versorgungs- und Pensionsansprüchen konkretisiert.

II

Art. 105 II UN-Charta bestimmt, daß die Bediensteten der Organisation diejenigen Vorrechte und Befreiungen genießen, deren sie bedürfen, um ihre in Zusammenhang mit der Organisation stehenden Aufgaben in voller Unabhängigkeit wahrnehmen zu können. Damit haben sich die Verfasser der UNO-Satzung klar zur Funktionstheorie bekannt, die als rechtliche Begründung für die diplomatischen Vertreter seit geraumer Zeit gewohnheitsrechtlich anerkannt war und ihren Niederschlag in der Wiener Konvention über die diplomatischen Beziehungen vom 18. 4. 1961 fand. Diese Theorie besagt, daß der Beamte den Schutz der Immunität genießt, um die ihm obliegenden Aufgaben frei und ungehindert wahrnehmen zu können. Während die Völkerbundssatzung in Art. 7 IV noch eine Gleichstellung von Diplomaten und Völkerbundsbeamten vorsah, wurde dies bei der Abfassung des 16. Kapitels der UN-Charta vermieden: man wollte nicht eine weitere ›privilegierte‹ Klasse für den Aufenthaltsstaat der Organisation schaffen. Es erscheint daher einleuchtend, daß man sich für eine abgestufte Privilegierung der einzelnen Beamten nach Rang und dienstlicher Tätigkeit entschied. So wurden drei Beamtenklassen geschaffen: als 1. Klasse die Spitzenbeamten, denen diplomatische Vorrechte zustehen, als 2. Klasse die Beamten, deren Funktion eine Privilegierung ihrer Amtstätigkeit erfordert und als 3. Klasse die Angestellten, die an Ort und Stelle angeworben, nach Stunden bezahlt werden und keine Vorrechte genießen. Der Generalsekretär schlug dementsprechend am 16. 10. 1946 eine Liste vor, die eine Einteilung von Berufsgruppen in diese drei Klassen vorsah; die Generalversammlung nahm diese Empfehlung am 7. 12. 1946 an.

III

Als Rechtsgrundlagen für die Privilegien und Immunitäten kommen neben Art. 105 UN-Charta, der bindenden Rechtscharakter hat, die Konvention über Vorrechte und Befreiungen vom 13. 2. 1946 und das Abkommen zwischen der UNO und den USA betreffend den Sitz der Vereinten Nationen vom 26. 6. 1947 in Betracht. Da die USA der Konvention erst im Jahre 1970 beitraten, bestimmte sich der völkerrechtliche Status der UN-Beamten bis zu diesem Zeitpunkt nach Art.

105 der Charta und einem nationalen Gesetz, dem Gesetz über die Immunitäten der internationalen Organisationen (International Organizations Immunities Act) vom 29. 12. 1945. Dieses Gesetz sah als Vorrechte für die internationalen Beamten Befreiung von der Gerichtsbarkeit für Diensthandlungen, der Zoll- und Steuerpflicht, Sozialversicherungsgesetzen und fremdenpolizeilichen Vorschriften vor. Allerdings war der amerikanische Präsident nach diesem Gesetz ermächtigt, der Organisation und ihren Beamten einzelne Vorrechte zu verweigern, zu entziehen oder von Bedingungen abhängig zu machen. Weiterhin war er befugt, allen internationalen Organisationen, die sich auf amerikanischem Boden befanden und zu denen nach einer Exekutivorder des Präsidenten vom 19. 2. 1946 auch die UNO gehörte, bei einem vermuteten Mißbrauch von Privilegien die Bezeichnung als ›International Organization‹ zu entziehen. Es nimmt nicht wunder, daß dieses Gesetz wegen der starken Eingriffsmöglichkeit des Sitzstaats in den Bereich einer internationalen Organisation auf heftige Kritik stieß[4]. Außerdem wurde den Beamten nur ein Minimum an Vorrechten zugestanden; die Befreiung vom Wehrdienst war z. B. überhaupt nicht erwähnt. Das Gesetz führte die amerikanische Praxis fort, indem es zwischen Personen fremder und amerikanischer Nationalität unterschied. Es stellte dagegen Staatendelegierte und UNO-Beamte gleich; beide Gruppen standen auf der Stufe der »second category employees of the League of Nations«. Es besteht kein Zweifel, daß dieses Gesetz den Anforderungen des Art. 105 UN-Charta nicht genügend entsprach.

Nach dem mit Vorbehalten erfolgtem Beitritt der USA zur Konvention gilt nunmehr das Abkommen über Vorrechte und Befreiungen grundsätzlich auch in den USA. Dies sieht in Art. V, 18 für die Beamten folgende Rechte vor:

a) Befreiung von der Gerichtsbarkeit bezüglich aller gesprochenen und geschriebenen Worte und aller Handlungen, die in dienstlicher Eigenschaft vorgenommen werden;
b) Befreiung von Steuern;
c) Befreiung von allgemeiner Wehrpflicht;
d) Befreiung von Einwanderungsbeschränkungen und Anmeldepflicht (einschließlich Familie);
e) Geldwechselerleichterungen;
f) Rückreiseerleichterungen in Krisenzeiten (einschließlich Familie);
g) zollfreie Einfuhr von Möbeln und sonstiger beweglicher Habe.

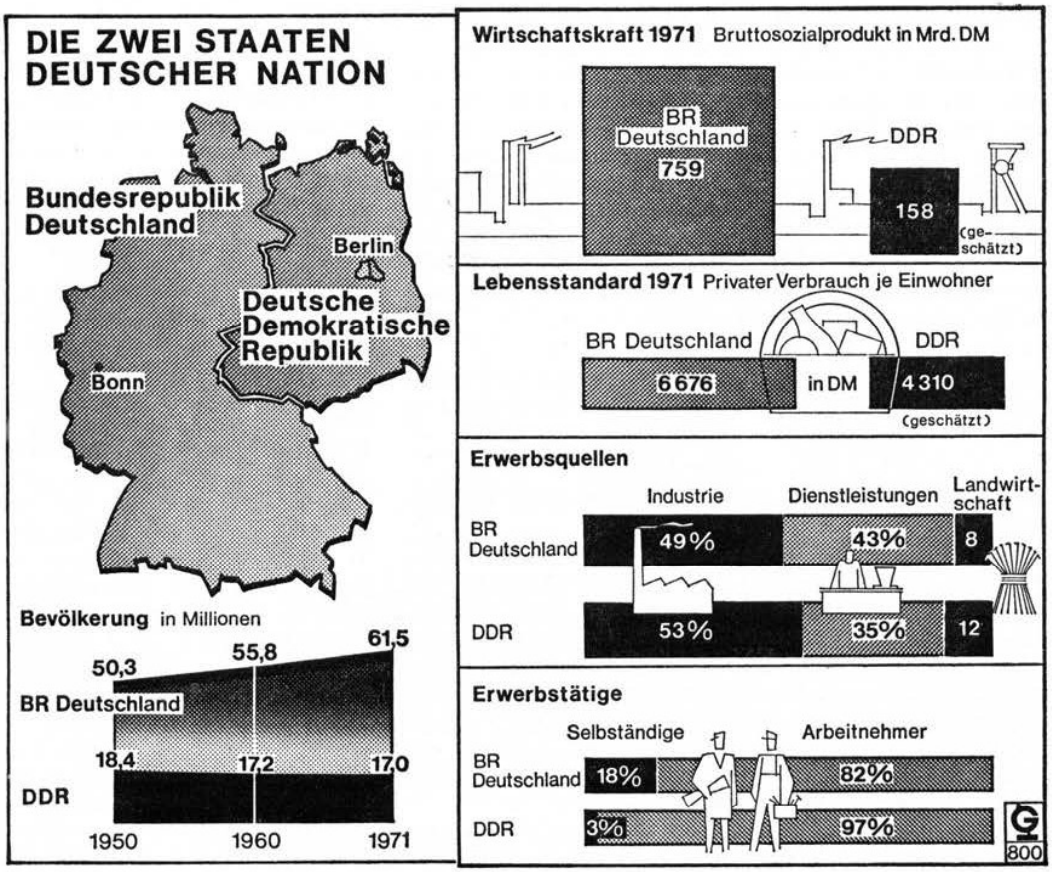
Die USA ratifizierten dieses Abkommen am 19. 3. 1970 mit einer Zweidrittelmehrheit des Senats mit folgenden Vorbehalten:

1. Die Befreiung von Steuern und Wehrdienst sollte auf amerikanische Staatsbürger keine Anwendung finden.
2. Bei einem Mißbrauch der Aufenthaltserlaubnis kann eine Ausweisung erfolgen, vorausgesetzt, daß

a) der Generalsekretär vorher zugestimmt hat,
b) der Generalsekretär in einem solchen Verfahren zugunsten des Beamten auftreten kann,
c) die Ausweisung von Spitzenbeamten nach dem Verfahren, das für Diplomaten üblich ist, durchgeführt wird.

Neben dem Abkommen über Vorrechte und Befreiungen gilt ergänzend das Abkommen über den Sitz der Vereinten Nationen (Headquarters Agreement). Hiernach untersteht das UN-Territorium der Kontrolle und Autorität der Vereinten Nationen; die UNO hat ein begrenztes Verordnungsrecht für dieses Gebiet (»power to make regulations«), im übrigen findet aber amerikanisches Recht Anwendung, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist. Im Kollisionsfall (zwischen UN-Recht und amerikanischem Recht) kann ein Schiedsgericht aus 3 Richtern angerufen werden. Dieses setzt sich folgendermaßen zusammen: je ein Richter wird vom Generalsekretär und vom Außenminister der USA benannt; der dritte wird im gemeinsamen Einvernehmen ausgewählt; kommt keine Einigung zustande, so wird er vom Präsidenten des Internationalen Gerichtshofes berufen. — Das Abkommen sieht wei-

Das sind die beiden deutschen Staaten, die nach Abschluß und Unterzeichnung des Grundvertrags im Herbst nächsten Jahres in die Vereinten Nationen einziehen und dort ein bemerkenswertes deutsches Element, wenn auch unterschiedlichen Inhalts, einführen werden. Beide deutschen Staaten zählen heute zu den führenden Industrieländern, der eine in der westlichen Welt, der andere im Ostblock. Wie werden sie sich in den Vereinten Nationen und wie zu einander verhalten? Man kann sicher sein, daß sie die Unterschiedlichkeit der Ideologie und der Wirtschaftsform vorerst mehr trennt, als die gemeinsame nationale Grundlage sie bindet. Aber das muß nicht bleiben. Durch die Talsohle der tiefsten Trennung hindurch können die Interessen, die stärker als Ideologie sind, auch einmal wieder ein Aufeinanderzu in Gang setzen. Erste Voraussetzung hierzu ist völlige Gleichberechtigung. Die Zeiten, in denen sich die offiziellen Vertreter der beiden deutschen Staaten nicht einmal begrüßten, sind ohnedies vorbei, und an der permanenten Austragung deutscher Streitigkeiten in den Hallen der UNO ist man nicht interessiert; es gibt dort noch andere Sorgen.



terhin vor, daß das Territorium unverletzlich ist und von staatlichen Organen, z. B. der Polizei, nur mit Erlaubnis des Generalsekretärs betreten werden darf. Die Freiheit der Zugangswege zum UN-Gebiet wird nach Art. VII garantiert und der USA die Pflicht auferlegt, den Beamten und Delegierten den erforderlichen Schutz zu gewähren.

IV

Die Spitzenbeamten, d. h. der Generalsekretär und die Untergeneralsekretäre (Assistant Secretaries-General) genießen gemäß Art. V, 19 der Konvention diejenigen Vorrechte und Befreiungen, die Diplomaten zustehen. Diese Vorrechte gelten auch für die Ehefrauen und minderjährigen Kinder. Durch den Beitritt der USA wurde damit der den Diplomaten zustehende Schutz auf einen Kreis von etwa 40 Personen ausgedehnt[5]. Als diplomatische Vorrechte kommen in Betracht: Unverletzlichkeit der Gebäude und der Person, Befreiung von der Gerichtsbarkeit des Aufenthaltsstaats[6], ungehinderte Nachrichtenübermittlung; weitere Privilegien, die aus Courtoisie gewährt werden, sind die Befreiung von Einwanderungsvorschriften, Steuerexemtion, Zollfreiheit sowie die Befreiung von der Sozialversicherung.

Der Generalsekretär und die Untergeneralsekretäre genießen Immunität von der Gerichtsbarkeit des Sitzstaats für dienstliche wie private Handlungen. Diese Immunität kann bei dem Generalsekretär nur durch den Sicherheitsrat aufgehoben werden (s. Art. V, 20 der Konvention), bei den übrigen Spitzenbeamten jedoch kann die Immunität von dem Generalsekretär aufgehoben werden. Zuständig für eine Anklage und Aburteilung nach Aufhebung der Immunität wäre in beiden Fällen gemäß Art. 2, Abs. II der amerikanischen Verfassung nur der Oberste Gerichtshof der USA (Supreme Court of Justice). Der einzige Fall, in dem bisher die Immunität des Generalsekretärs zur Diskussion stand, war der Fall *Curran v. City of New York*[7]. Curran, ein New Yorker Steuerzahler, hatte gegen die Stadt New York, verschiedene UN-Beamte und den Generalsekretär Trygve Lie Klage erhoben. Er stellte unter anderem den Antrag, die Schenkung von Land und Einräumung von Dienstbarkeiten an die UNO sowie die Zuteilung von Steuergeldern für den Straßenausbau um das UNO-Gelände für nichtig zu erklären. Das New Yorker Gericht wies die Klage gegen alle Beteiligten mangels Schlüssigkeit ab. Es stellte fest, daß der Generalsekretär auf Grund von Art. 105 der Charta und des Immunitätengesetzes für seine dienstlichen Handlungen Immunität genieße. Es stützte sich hierbei auf ein Schreiben des amerikanischen Außenministeriums, das ausdrücklich die Immunität der UNO und des Generalsekretärs bestätigte. Auch nach heutigem Recht wäre eine solche Klage nur zulässig, wenn der Sicherheitsrat die Immunität vorher aufhebt.

V

Die Beamten der 3. Klasse genießen keinerlei Vorrechte. Es sind dies Personen, deren Tätigkeit rein manueller Natur ist (z. B. Elektriker, Maler, Gärtner u. a.).

VI

Die übrigen Beamten werden für ihre dienstliche Tätigkeit privilegiert.

1) Die Unverletzlichkeit (Inviolability) bedeutet Befreiung von jeder Zwangsmaßnahme und erhöhten Schutz für den Beamten. Er kann wegen einer dienstlichen Handlung oder Äußerung daher nicht verhaftet und festgehalten werden. Gegebenenfalls besteht eine besondere Schutzpflicht des Gastgeberstaats, ihm z. B. bei tätlichen Angriffen oder gewalttätigen Demonstrationen Polizeischutz zu gewähren. Maßnahmen gegen ihn sind nur bei rechtswidrigem Angriff und Ausführung eines Verbrechens zulässig. Selbstverständlich können in allen Fällen, in denen die jeweilige Tat nicht in den dienstlichen Bereich fällt, wie z. B. in dem eingangs erwähnten Spionagefall, entsprechende Schritte gegen diese Beamten unternommen werden. — Neben der persönlichen Unantastbarkeit, die sich unmittelbar aus Art. 105 der Charta ergibt, ist die Unverletzlichkeit der Diensträume in der Konvention und im Sitzabkommen garantiert. Das UN-Gebiet ist unverletzlich[8]; die Gebäude können z. B. von der amerikanischen Polizei nur nach ausdrücklicher Zustimmung des Generalsekretärs betreten werden.

2) Die Immunität von der Gerichtsbarkeit bedeutet nach heutigem Verständnis nur, daß der Diplomat oder Beamte der Gerichtsbarkeit des Aufenthaltsstaats entzogen ist, aber der Rechtsordnung unterworfen bleibt.

Art. V, 18 a der Konvention schützt den Beamten vor einer Rechtsverfolgung wegen aller Handlungen, mündlicher und schriftlicher Äußerungen, die in dienstlicher Eigenschaft vorgenommen werden, während das Immunitätengesetz für *alle* Beamten und Angestellten, aber nur bei dienstlichen *Handlungen* Immunität vorsah. Die Regelung der Konvention steht zweifellos mit dem Funktionsgrundsatz besser im Einklang, so daß jetzt (nach der Ratifizierung der Konvention) die Beamten für alle dienstlichen Handlungen und Äußerungen privilegiert sind. Offen bleibt nach wie vor die Frage, wer im Einzelfall über den dienstlichen Charakter einer Handlung entscheiden soll: die amerikanischen Gerichte oder die UNO?

Um dieses Problem ging es auch im *Ranollo-Fall*[9]. Zum ersten Male mußte ein amerikanisches Gericht über die Immunität eines UN-Beamten entscheiden. Der Angeklagte, William Ranollo, war bei der UNO als Chauffeur des Generalsekretärs Trygve Lie angestellt worden und hatte diesen am 17. 10. 1946 zu einer dienstlichen Besprechung mit Beamten der Stadt New York gefahren; dabei hatte er die zulässige Höchstgeschwindigkeit von 40 Meilen/Stunde überschritten. Der Rechtsberater der UNO, Oscar Schachter, sowie ein Rechtsberater des Außenministeriums waren der Auffassung, daß Ranollo eine Dienstfahrt unternommen hatte und daher Immunität genießen müßte. Für Richter Rubin war dies jedoch fraglich; er war der Meinung, daß die Unverletzlichkeit, wie es auch bei Diplomaten üblich sei[10], erst vom Außenministerium bestätigt werden müsse. Er vertrat weiter die Auffassung, daß die Immunität nicht allen Angestellten in gleichem Maße zustehe, sondern es auch auf die Bedeutung der vorgenommenen Handlung für die Organisation ankomme. Andernfalls würde eine privilegierte Klasse von amerikanischen Staatsbürgern geschaffen, die ja nicht vor den amerikanischen Gerichten verantwortlich seien. Das Gericht wurde schließlich dieser Entscheidung enthoben, da der Generalsekretär mitteilen ließ, daß er auf Immunität des Angeklagten verzichten wolle.

Die Behandlung eines solchen Falles ist nur in Zusammenarbeit mit der UNO möglich. Das Gericht darf zunächst nur die Mitteilung des Außenministeriums einholen, ob der Betreffende dort als UNO-Beamter gemeldet ist. Im Bejahungsfalle sollte die UNO eine Erklärung abgeben, ob der Beamte eine dienstliche Handlung vorgenommen hat und folglich Immunität genießt. Im Immunitätengesetz war vorgesehen, daß die Immunität nur von dem zuständigen Organ der UNO aufgehoben werden kann und diese Regelung gilt erst recht nach dem Allgemeinen Abkommen. Anderenfalls würden amerikanische Gerichte über Diensthandlungen von UN-Beamten entscheiden; dies wäre mit der Unabhängigkeit der Organisation und ihrer Bediensteten kaum vereinbar. Dieser Fall zeigt deutlich die Notwendigkeit, daß die Entscheidung über die Rechtsnatur einer Handlung der Organisation überlassen werden muß; der Generalsekretär wird daher dienstliche Handlungen sanktionieren, wenn es die rasche Abwicklung und Bedeutung der Amtsgeschäfte erfordert; anderenfalls wird er die Immunität aufheben. Die UNO nahm nach Abschluß des Ranollo-Falles regelmäßig die Strafmandate ihrer Beamten, die in Autounfälle verwickelt waren, an, indem sie auf die Immunität verzichtete.

Ein anderer Fall, in dem es um vermutete Spionagetätigkeit eines UN-Beamten ging, war der *Gubitchew-Fall*[11].

Valentin Gubitchew, seit 1946 im UN-Planungsbüro als Architekt angestellt, wurde am 5. März 1949 unter dem Verdacht verhaftet, die im amerikanischen Justizministerium angestellte Judith Coplon zur Aushändigung von geheimen Regierungsakten verleitet zu haben.

Die UdSSR versuchte zunächst, diplomatische Immunität für Gubitchew geltend zu machen, da dieser früher Sekretär im russischen Außenministerium gewesen sei. Da der Angeklagte jedoch nicht in der Diplomatenliste geführt wurde, wies das Gericht die Behauptung zurück. Auch die Tatsache, daß er einen Diplomatenpaß besitze, wurde vom Gericht nicht als ausreichend erachtet. Da von russischer Seite vorgetragen wurde, er genieße als Delegierter diplomatische Immunität, wies das Gericht darauf hin, daß der Angeklagte entweder nur Delegierter oder UN-Beamter sein könne; er könne nicht nationale und internationale Funktionen wahrnehmen. Gubitchew wurde in der Liste des State Department aber nur als UN-Beamter geführt; daher kam für ihn nur die Immunität als Beamter in Frage. Auf Grund des Spionageverdachts jedoch teilte der Generalsekretär bereit 2 Tage nach Gubitchews Verhaftung mit, daß die dem Angeschuldigten zur Last gelegte Tätigkeit nicht in Ausübung seiner dienstlichen Funktion erfolgt sei und sich eine Aufhebung der Immunität erübrige. Das Gericht brauchte daher nicht über die strafrechtliche Immunität des Angeklagten entscheiden und war in der Würdigung der Tatumstände frei. Das Verfahren wurde allerdings später auf Veranlassung des amerikanischen Außenministers Dean Acheson eingestellt[12]. Spionagefälle dieser Art sowie die Besorgnis der USA über die wachsende subversive Tätigkeit von amerikanischen UN-Bediensteten Anfang der 50er Jahre verstärkten auf amerikanischer Seite den Wunsch, die Einstellung von amerikanischen Staatsbürgern besser zu überwachen. 1952 stellte eine Special Federal Grand Jury fest, daß eine »Infiltration einer großen Gruppe unloyaler amerikanischer Staatsbürger in die UNO« stattfinde und empfahl der UNO, künftig vor der endgültigen Anstellung eines Beamten ein Leumundszeugnis (clearance) von der amerikanischen Regierung anzufordern. Der Generalsekretär hatte in demselben Jahr eine Internationale Juristenkommission beauftragt, ein Gutachten über die Frage der subversiven Tätigkeit zu erstellen. Die Kommission kam u. a. zu dem Ergebnis, daß der Generalsekretär einen Bamten, der wegen Spionage von einem amerikanischen Gericht verurteilt ist, entweder entlassen oder in ein anderes Land versetzen solle. Wenn nur Anhaltspunkte für eine umstürzlerische Tätigkeit vorlägen, müsse im Einzelfall geprüft werden, ob die Informationsquelle zuverlässig und der Tatverdacht begründet sei. Als Richtlinien für die Behandlung solcher Fälle wurde vom Generalsekretär u. a. vorgeschlagen:[13]

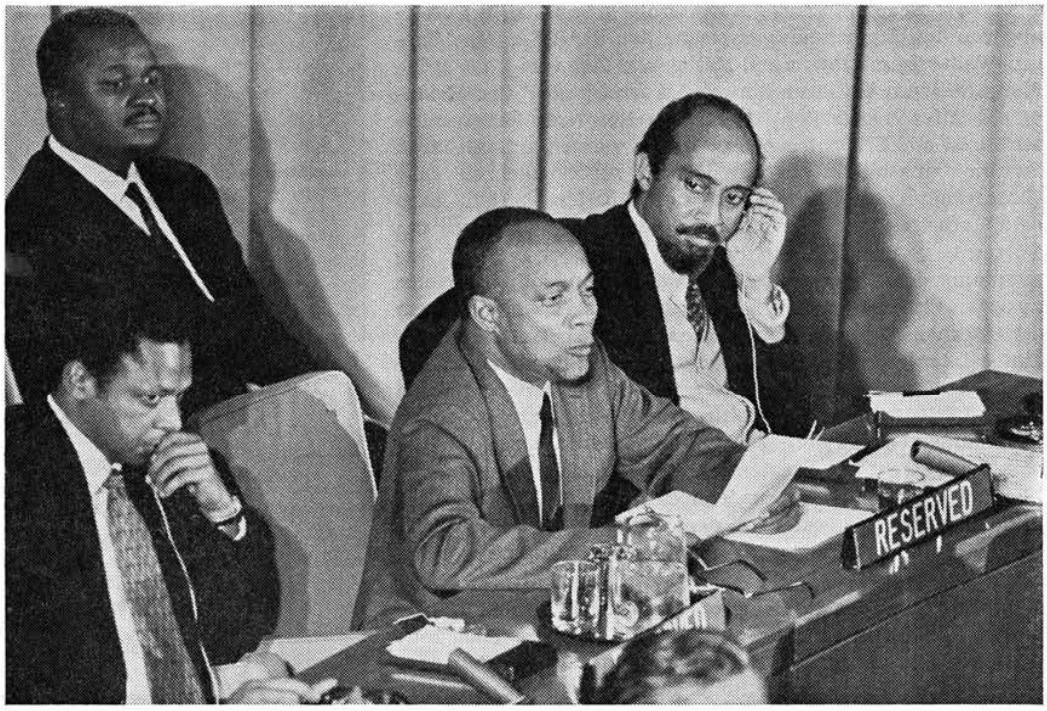
> Der Generalsekretär solle jeden Mitarbeiter entlassen, bei dem begründeter Verdacht auf subversive Tätigkeit vorliege.

> Es müsse ein ›vernünftiger Grund‹ für die Anschuldigung vorhanden sein.

> Der Generalsekretär solle alles Beweismaterial, das ihm von der Regierung eines Mitgliedsstaats zugeleitet werde, einer sorgfältigen Prüfung unterziehen und dies regelmäßig einer beratenden Kommission vorlegen.

3) Das Steuerprivileg von UN-Beamten stellt die wohl schwierigste und umstrittenste Frage bei der Gewährung von Vorrechten dar und soll hier nur kurz gestreift werden.

Rechtstheoretisch läßt sich die Befreiung von Steuern mit dem Funktionsgrundsatz allein nicht rechtfertigen, da die Arbeitsweise einer Organisation durch eine Besteuerung ihrer Beamten kaum erheblich beeinträchtigt wird. Es wird vor allem der Gleichheitsgrundsatz herangezogen, wonach ein Staat keine finanziellen Vorteile aus seiner Situation als Gastgeberstaat einer internationalen Organisation ziehen soll, andererseits aber auch die internationalen Beamten verschiedener Nationalität steuerlich gleichgestellt sein sollen. So könnten beispielsweise die USA alle UN-Beamten besteuern; das könnte aber zu einer Doppelbesteuerung der Beamten nichtamerikanischer Herkunft führen und würde zusätzliche Einnahmen für die USA bedeuten. Während früher nach amerikanischem Einkommensteuerrecht (Internal Revenue Code) nur ausländische Diplomaten von der Steuer befreit waren, war im Immunitätengesetz vom 29. 12. 1945 auch eine Befreiung für die internationalen Beamten nichtamerikanischer Nationalität vorgesehen. Da die USA daher ›ihre‹ Beamten bei der UNO nach wie vor besteuern konnten, suchte man nach Möglichkeiten und Lösungen, um eine steuerliche Gleichbehandlung für alle UN-Beamten zu erreichen. Eine



Die Spitzenvertreter der afrikanischen Befreiungsbewegungen erhalten Gelegenheit, ihre Politik und Ziele vor dem Weltforum der Vereinten Nationen selbst darzustellen und zu begründen. Unter ihnen ist Amilcar Cabral, der Generalsekretär der Bewegung für die Unabhängigkeit Guineas (Bissau) und Kap Verdes (PAIGC) eine staatsmännische Persönlichkeit von allgemein anerkanntem Rang. Seine Ausführungen in der Generalversammlung im Hauptausschuß für Treuhandfragen und abhängige Gebiete fanden wegen ihres Wirklichkeitssinns internationale Beachtung (s. S. 193). — Im Bild v. l. n. r. Gil Fernandez, von PAIGC, Amilcar Cabral, und Marcelino Dos Santos, Vizepräsident der Befreiungsfront Mosambik (FRELIMO).

Besteuerung der Beamten durch die einzelnen Mitgliedsstaaten kam schon wegen der unterschiedlichen Steuersätze in den einzelnen Ländern nicht in Betracht. Eine Steuererhebung durch die UNO hielt man rechtlich für problematisch, da die Organisation keine ursprüngliche Steuerhoheit besitze. Der Vorschlag eines mexikanischen Delegierten bei der 5. Kommission, den Mitgliederbeitrag um jene Summe zu erhöhen, die dem besteuernden Staat aus der Einkommenssteuer ›seiner‹ UN-Beamten zufließe, scheiterte an dem Widerstand der USA, die hierin eine indirekte Steuerbefreiung sahen. Die Kommission sowie die Generalversammlung (in mehreren Resolutionen) kamen zu dem Schluß, daß nur eine Befreiung von nationalen Steuern zur Gleichheit der Beamten führen könne und forderten die Mitgliedsstaaten auf, entsprechende Schritte zu unternehmen; der Generalsekretär sollte jenen Beamten, die Einkommensteuer leisten, diese Beträge rückvergüten[14]. Auf der 9. und 10. Sitzung der Generalversammlung wurde der Vorschlag eines Steuerausgleichsfonds gemacht, der dazu führen sollte, daß die Rückerstattung der Steuern nicht mehr durch das Budget, sondern durch die steuererhebenden Mitgliedsstaaten finanziert werden sollte. Die amerikanische Delegation lehnte diesen Plan zunächst ab; die Generalversammlung nahm aber diesen Vorschlag in ihren Resolutionen vom 15. 12. 1955 und 27. 2. 1957 an[15]. Auch nach dem Beitritt der USA zur Konvention hat sich die Rechtslage nicht gebessert, da die USA ihre Staatsangehörigen bei der UNO nach wie vor besteuern.

4) Nach dem Allgemeinen Abkommen sollen die UN-Beamten auch vom Wehrdienst befreit werden. Wie bei der Steuerbefreiung sträubten sich auch hier die USA, ihre eigenen Staatsbürger vom Wehrdienst freizustellen. Während das Immunitätengesetz keinerlei Wehrdienstbefreiung vorsah, machte eine Exekutivorder des Präsidenten vom August 1948 eine Ausnahme vom Wehrpflichtgesetz (Selective Service Act) für Beamte, die nicht die amerikanische Staatsbürgerschaft besitzen und diese auch nicht erwerben wollen. Die amerikanischen UNO-Beamten waren demnach weiterhin dienstverpflichtet. Auch nach der Ratifizierung der Konvention durch die USA müssen amerikanische Staatsbürger im UNO-Dienst grundsätzlich ihren Wehrdienst ableisten, da die Freistellung vom Wehrdienst nicht für amerikanische Staatsangehörige und Personen gilt, die ihren ständigen Wohnsitz in den USA haben.

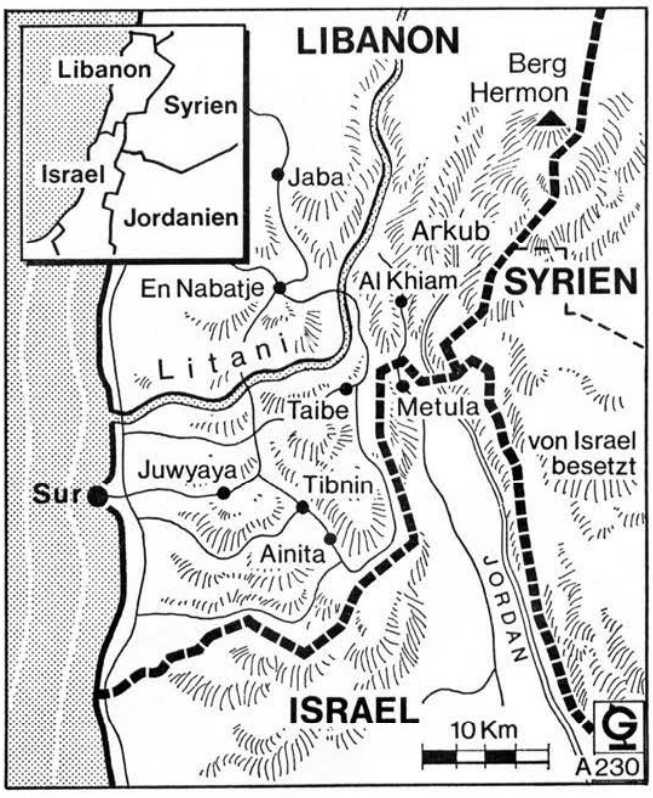
5) Die UN-Beamten genießen weiterhin grundsätzlich Befreiung von den Einwanderungsvorschriften der USA (Mac Carran-Walter Immigration and Nationality Act vom 27. 6. 1952). Sie unterliegen bei ihrer Ein- und Ausreise nicht der Meldepflicht (alien registration). In Krisenzeiten (z. B. Krieg) müssen ihnen alle Erleichterungen gewährt werden, um mit ihren Familien ungehindert in ihre Heimat zurückzukehren. Eine Einschränkung der freien Ein- und Ausreise besteht nach dem Vorbehalt der USA nur dann, wenn ein Mißbrauch des Vorrechts gegeben ist. Ein Beamter kann aber nur mit Zustimmung des Generalsekretärs und des Außenministeriums ausgewiesen werden; der Generalsekretär kann in einem gerichtlichen Ausweisungsverfahren für den betreffenden Beamten intervenieren. Die UNO kann ihren Beamten auch sogenannte Passierscheine (Laissez-Passer) ausstellen, die von den Mitgliedsstaaten als gültige Reisedokumente — einem internationalen Paß vergleichbar — anerkannt werden sollen, wobei das Recht der Staaten auf Visaerteilung unbenommen bleibt. Die USA verlangten dennoch meist die Vorlage eines nationalen Reisepasses neben dem Passierschein; dies dürfte jedoch nach Ratifizierung der Konvention nicht mehr nötig sein.

6) Schließlich haben die Beamten das Recht, bei ihrem Dienstantritt ihre Möbel und sonstigen Gebrauchsgegenstände zollfrei einzuführen. Artikel, die für andere, zum Verkauf oder gewerblichen Gebrauch bestimmt sind, sind nicht zollfrei. Im übrigen werden auch Geldwechselerleichterungen eingeräumt, wie dies in Zeiten von Devisenkontrollen vorteilhaft ist.

*

Abschließend läßt sich feststellen, daß es nicht an rechtlichen Grundlagen fehlt, um die Beamten — jeweils entsprechend ihrer Funktion bei der UNO — im nötigen Umfang zu privilegieren; eine völlige Befreiung stieß aber auf den Widerstand der USA, die eine zu weit gehende Privilegierung und Einschränkung ihrer Souveränität befürchteten; dies resultiert letztlich aus überkommenen Egalitäts- und Souveränitätsvorstellungen. So hat der im Jahre 1970 erfolgte Beitritt der USA zur Konvention zwar einige Fortschritte für den Status des Beamten gebracht, läßt aber hinsichtlich einer völligen Steuer- und Wehrdienstbefreiung noch einiges zu wünschen übrig.

Anmerkungen:

1 s. Süddeutsche Zeitung vom 16. 2. 1972, Nr. 38, S. 36.
2 Eine grundlegende Definition des internationalen Beamten hat Suzanne Basdevant gegeben, Les Fonctionnaires Internationaux, Paris 1931, S. 53.
3 Art. IV, Abschnitt 11 a—g der General Convention on Privileges and Immunities vom 13. 2. 1946.
4 s. z. B. Preuß, Lawrence, The International Organization Immunities Act in AJIL 40 (1946) S. 332.
5 s. New York Times vom 2. 5. 1970, S. 2; diesem Schutz wurden durch den Beitritt auch die etwa 2000 Delegierten unterstellt.
6 Mit Ausnahme von dinglichen Klagen, Erbschafts-, Widerklagen und Klagen, die mit der Ausübung eines freien Berufes oder Gewerbes zusammenhängen, s. Art. 31 a—c Wiener Konvention.
7 77 N.Y.S.Ct. 708, vom 31. 12. 1947, AJIL 42 (1948) pp. 508—10.
8 s. Art. II, Abschnitt 3 der Konvention; Art. III, 9 a Sitzabkommen.
9 County of Westchester v. William Ranollo, 76 N.Y.S. (2 d) 31; in AJIL (1947) pp. 690.
10 Diese Praxis war seit einer Entscheidung des Supreme Court of Justice: ›In re Baiz‹, 1890, üblich geworden.
11 U.S. v. Coplon and Gubitchew, US DCt, SDNY, May 10, 1949, in AJIL (1949) p. 810.
12 s. a. Sanche de Gramont, Der geheime Krieg, München, 1965, S. 71.
13 Report of Sec-Gen, UN-Doc. A/2364, S. 15.
14 Im Jahr 1948 allein betrug diese Summe 900 000 US-Dollar.
15 UN-Doc. A/Res/973 (X) und A/Res/1099 (XI).

Die Dreiländerecke Israel-Libanon-Syrien ist gegenwärtig der gefährlichste Platz der Welt. Hier und am Suez-Kanal stoßen die Interessen nicht nur der Araber und Israels, sondern auch der hinter ihnen stehenden Weltmächte aufeinander. Die Araber sind nur dann zum Frieden bereit, wenn Israel sich verpflichtet, die eroberten Gebiete herauszugeben, Israel will zweiseitige Verhandlungen über neue Grenzen und Anerkennung.