

bundener Zuschüsse zu Projekten auf diesen Gebieten wenigstens teilweise Abhilfe zu schaffen, was aber mehr Sonderaktionen außerhalb des allgemeinen Rahmens bedeutete. Zuletzt soll nicht vergessen werden, daß ein Großteil der Arbeit der Sonderorganisationen sowieso nicht aus UNDP-Quellen gespeist wird bzw. werden kann.

III. All dies entwickelte sich über Jahre hin und wurde endlos, auch auf den Tagungen des Verwaltungsrats (vgl. z. B. VN 4/1977 S.126f.), diskutiert. Jetzt fand aber der für seine Konzilianz bekannte Morse, daß das Maß voll sei; die Situation war alarmierend geworden. In drei Grundsatz-Dokumenten (UN-Docs. DP/1982/5, 15 u. 35) legte er dem Rat seine Besorgnisse dar. Das Schwergewicht lag auf der finanziellen Seite, wobei er zwei Hauptmomente hervorhob:

1. Es war schon immer ein Ding der Unmöglichkeit, alle Vorhaben im Bereich der vom UN-System unternommenen technischen Zusammenarbeit aus UNDP-Mitteln zu finanzieren, aber doch wohl eine klare Mehrzahl. Betrag der Prozentsatz 1968 noch 75 vH, so erreichte er 1980 nicht mehr als 40 vH, obwohl quantitativ sich das gesamte Volumen sechsfach hatte. Wo bleibt da die zentrale Koordinierungsfunktion?

2. Beklemmend ist die Lage, in der sich der dritte Planungszyklus (1982—1986) befindet. In seinem Beschluß 80/30 hatte der Verwaltungsrat am 26. Juni 1980 festgelegt, daß das UNDP dazu in der gesamten Periode rd. 6,5 Mrd US-Dollar beisteuern sollte; Voraussetzung dazu wäre eine jährliche Steigerung der Beitragsleistungen an das UNDP um wenigstens 14 vH gewesen. Der Mißerfolg ist eindeutig: 1981 hatte die Organisation zum ersten Male ein real negatives Wachstum zu verzeichnen, für 1982 sind statt der vorgesehenen und schon völlig verplanten 750 Mill nur 550 Mill Dollar vorhanden. Die Ursachen sind neben der Dotierung so vieler anderer Aktivitäten die Weltwirtschaftskrise und eine sich abzeichnende Abwendung der Geber von multilateralen Programmen zugunsten der bilateralen. Morse illustrierte die tragische Lage anhand des Beispiels Sudan, eines der am wenigsten entwickelten Länder. Das Programm in diesem Lande muß in diesem Jahr um 40 vH gekürzt werden, es gibt ein Null-Wachstum bis zum Ende des dritten Zyklus auf der Basis des (stark eingeschränkten) 1982er Volumens; bis Ende 1984 können keine neue Projekte angefangen werden. Dabei hatte Khartoum sich in wichtigen Sektoren fast ausschließlich auf das UNDP verlassen. Das weltweite Programm muß um 38 vH reduziert werden, wenn keine Wende eintritt. Zugleich gab der Administrator die Aufhebung von 323 Planstellen in der Verwaltung, vorwiegend im New Yorker Hauptbüro, bekannt.

Die Entwicklungsländer beteuerten die Bedeutung des Programms für ihre Entwicklung und beschworen die Geberländer, sich generöser zu verhalten. Die Vertreter letzterer entgegneten, daß die Rolle des UNDP mehr respektiert werden und der um sich greifenden Proliferation zahlloser Fonds und Sonderaktionen ein Ende bereitet werden sollte. Daneben sollten der Finanzierungsvorgang und im Zusammenhang damit die operativen Grundsätze und Verfahrensweisen gründlich untersucht werden. Einig waren beide Gruppierungen in der Auffassung, daß unbedingt am »Konsensus von 1970« und damit an der zen-

tralen Stellung des UNDP im UN-System festgehalten werden muß.

Schließlich wurde Beschluß 82/5 angenommen, worunter ein allen Ratsmitgliedern offenstehender, zwischen den Jahrestagungen in New York zusammentretender Ausschuß (Intersessional Committee of the Whole) ins Leben gerufen wurde. Dieser soll in Beratung mit dem Administrator die Finanzierungsweise und ebenfalls andere darauf bezogene Angelegenheiten (auch die Effektivität der Arbeit des Rates) studieren und das Ergebnis der Jahrestagung 1983 vorlegen. Das Gremium hat vom 13. bis 15. September seine erste Tagung abgehalten und wird im Februar 1983 erneut zusammentreten.

IV. Die Kernfrage ist tatsächlich die der Beschaffung der Geldmittel: Wie kann der Fluß von Ressourcen überschaubar, kontinuierlich und gesichert erfolgen, wie es in Resolutionen von UN-Gremien immer wieder gefordert wird? Morse selbst unterbreitete einen Denkanstoß dazu, indem er anregte, daß mittelfristig das von einigen multilateralen Organisationen (die bekannteste ist wohl die Weltbank-Tochter IDA) angewandte periodische Aufstockungsverfahren — wobei die Geberländer ihre Beitragsleistungen im Verhandlungswege miteinander abstimmen — in Erwägung gezogen werde. Kurzfristig glaubt er, daß die Mobilisierung der Ressourcen auf höheren Jahresbeiträgen sowie auf, wie schon jetzt von einigen Staaten praktiziert, längerfristig wirksamen Beitragszusagen (multi-year pledging) beruhen sollte.

Das UNDP ist in Bedrängnis, wird aber überleben. Die Frage ist nur, welche Abstriche am Programm gemacht werden müssen. Unter allen Umständen soll vermieden werden, daß Einsparungen zu Lasten der Programme der armen und ärmsten Länder vor sich gehen sollen. Derzeit gehen 80 vH der verfügbaren Mittel an Länder mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von höchstens 500 Dollar. Bemerkt sei noch, daß dies nicht die erste Krise ist, die das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen zu bewältigen hat. Ende 1975 stellte sich — überraschend für die Außenwelt, vielleicht auch für das Management — heraus, daß es ein ernsthaftes Defizit an liquiden Mitteln gab; man hatte einfach zu schnell expandiert. Durch rasche Maßnahmen, so die Annullierung von Projekten, konnten ziemlich bald wieder ordnungsgemäße Zustände hergestellt werden. Diesmal gibt es keine Fehlleistung in der Verwaltung; gerade deshalb wird es länger dauern, bevor eine befriedigende Lösung erreicht werden kann. Für die gesamte entwicklungsbezogene Tätigkeit der Vereinten Nationen steht freilich einiges auf dem Spiel. *Victor Beermann* □

## Rechtsfragen

### IGH: Überprüfung eines Urteils des UN-Verwaltungsgerichts (46)

Am 20. Juli 1982 gab der Internationale Gerichtshof (IGH) das Ergebnis seiner gutachterlichen Überprüfung des Urteils 273 des Verwaltungsgerichts der Vereinten Nationen bekannt. Es handelt sich um das zweite Gutachten dieser Art. Es enthält wesentliche Ausführungen zur Interpretation der »Staff Rules« und der »Staff Regulations« und zu de-

ren Verhältnis zu Resolutionen der Generalversammlung. Allerdings sind die Aussagen des Gutachtens nur dann voll verständlich, wenn man berücksichtigt, daß der IGH es ablehnte, das verwaltungsgerichtliche Urteil sozusagen als Revisionsinstanz zu überprüfen.

Die Entscheidung über die Annahme des Gutachtens erging mit neun gegen sechs Stimmen. Mit zehn zu fünf Stimmen befand der IGH, daß das UN-Verwaltungsgericht sich nicht in einer Rechtsfrage geirrt habe, die sich auf die Charta der Vereinten Nationen bezieht. Der Befund, daß das Verwaltungsgericht seine Kompetenzen nicht überschritten habe, erging schließlich mit zwölf gegen drei Stimmen. Einige Richter gaben gesonderte bzw. abweichende Begründungen ab.

Das Gutachten des IGH beruht verfahrensrechtlich auf Art. 96 der UN-Charta in Verbindung mit Art. 11 des Statuts des UN-Verwaltungsgerichts. Danach kann der »Ausschuß für Anträge auf Überprüfung von Urteilen des Verwaltungsgerichts«, ein Nebenorgan der Generalversammlung, ein Gutachten des IGH über ein Verwaltungsgerichtsurteil einholen, wenn entweder ein Mitgliedstaat, der Generalsekretär oder ein Bediensteter der Vereinten Nationen dieses Urteil angreift. Im vorliegenden Fall kam dieser Anstoß von den Vereinigten Staaten.

Dem Urteil des UN-Verwaltungsgerichts — zuständig für Streitigkeiten des Personals der Vereinten Nationen mit dem Generalsekretär — lag folgender Sachverhalt zu Grunde: Ein nach 31 Jahren Zugehörigkeit zu den Vereinten Nationen bzw. ihren Sonderorganisationen pensionierter Bediensteter beanspruchte bei seinem Ausscheiden eine Rückführungshilfe (»repatriation grant«), die ihm der Generalsekretär verweigerte. Dabei stützte sich der Generalsekretär auf zwei vor der (1980 erfolgten) Pensionierung des Bediensteten erlassene Resolutionen der Generalversammlung, die neue Voraussetzungen für die Gewährung dieser Hilfe schufen. Danach wurde die Gewährung davon abhängig gemacht, daß der Bedienstete den Nachweis für ein Verlassen seines letzten Beschäftigungsortes erbrachte (A/Res/33/119 v. 19.12.1978). Dementsprechend wurden mit Wirkung vom 1. Juli 1979 die »Staff Rules« geändert. Ausgenommen wurden von dieser Regelung allerdings alle diejenigen Beschäftigten, die zwölf Jahre vor Inkrafttreten dieser Änderung in den Dienst der Vereinten Nationen getreten waren. Daraufhin erging eine zweite Resolution der Generalversammlung (A/Res/34/165 v. 17.12.1979), die auch diese Bediensteten von der Gewährung der Rückführungshilfe bei fehlendem Nachweis des Wegzugs ausschloß. Dem folgte eine entsprechende Änderung der »Rules«.

Das Verwaltungsgericht der Vereinten Nationen entschied auf Klage des pensionierten Bediensteten, daß diesem die Hilfe auch ohne den verlangten Nachweis des Wegzugs nicht verweigert werden könne. Dabei argumentierte es, der Kläger verfüge über entsprechende wohlverworbene Rechte, die er vor der zweiten Änderung der »Rules« erworben habe. Im übrigen verwies das UN-Verwaltungsgericht auf eine Bestimmung der »Staff Regulations«, wonach diese von der Generalversammlung geändert werden können »unter Beachtung allerdings der erworbenen Rechte der Bediensteten«. In diesem Fall hatte zwar die Generalversammlung darauf

verzichtet, die »Regulations« unmittelbar zu ändern bzw. zu ergänzen und hatte lediglich die genannten Resolutionen erlassen; das Verwaltungsgericht hielt jedoch die angesprochene Regelung dennoch für anwendbar.

Die USA rügten, die Entscheidung des Verwaltungsgerichts der Vereinten Nationen sei den Resolutionen der Generalversammlung nicht gerecht geworden; es habe sich bei der Entscheidung einer Rechtsfrage mit Bezug auf die Charta der Vereinten Nationen geirrt und seine Kompetenzen überschritten.

Der IGH entschied zunächst darüber, ob der Gutachtenantrag anzunehmen sei. Insoweit konnte er zunächst auf die Gründe des früheren Parallelfalles verweisen. Hier ergaben sich jedoch besondere Probleme daraus, daß das Verfahren in dem »Ausschuß für Anträge auf Überprüfung von Urteilen des Verwaltungsgerichts« nicht völlig korrekt abgewickelt worden war. Dennoch hielt es das Gericht aus übergeordneten Gesichtspunkten für zwingend, dem Antrag des Ausschusses auf Überprüfung des verwaltungsgerichtlichen Urteils zu entsprechen.

In diesem Zusammenhang machte das Gericht allgemeine Ausführungen zur Bedeutung des Ausschußverfahrens, der Stellung des antragstellenden Staates und der Position des Klägers aus dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren.

Richter Oda, der in der Frage der Annahme des Gutachtens eine abweichende Meinung vertrat, machte geltend, daß die Verfahrensverstöße in dem Ausschuß ebenso wie die Tatsache, daß kein Grund für eine Überprüfung des verwaltungsgerichtlichen Urteils geltend gemacht worden sei, zur Ablehnung des Gutachtens hätten führen müssen.

Richter El-Khani, der ebenfalls eine abweichende Meinung vertrat, verfocht die Ansicht, der IGH solle sich auf die Entscheidung von Staatenstreitigkeiten konzentrieren, gutachterliche Stellungnahmen zu einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts in einem Rechtsstreit zwischen einem UN-Bediensteten und dem Generalsekretär bedeuteten lediglich eine Ablenkung von dieser Aufgabe. Im übrigen verwies er auch auf die verfahrensrechtlichen Fehler bei der Entscheidungsfindung des Ausschusses.

Hinsichtlich der ersten Sachfrage, nämlich ob sich das Verwaltungsgericht bei der Entscheidung einer Rechtsfrage geirrt habe, betonte das Gericht zunächst, daß es nicht seine Aufgabe sei, über den Fall selbst zu entscheiden. Der IGH beschränkte daher seine Prüfung darauf, ob das Verwaltungsgericht bei Auslegung der »Staff Rules« und der »Staff Regulations« gegen die Charta verstoßen habe; unberührt blieb davon die Frage, ob der verwaltungsgerichtlichen Interpretation zu folgen sei.

Das Schwergewicht der Ausführungen des IGH beruht darauf, daß das Dienstverhältnis der UN-Bediensteten in erster Linie durch die »Regulations« geordnet wird, die von der Generalversammlung gemäß Art.101 der UN-Charta erlassen werden. Demgegenüber sind die von dem Generalsekretär erlassenen »Rules« eine Rechtsquelle minderen Ranges, die nur insoweit Gültigkeit erlangen, als sie den »Regulations« entsprechen. Insofern hält der IGH die Argumentation des Verwaltungsgerichts für zutreffend, daß die Verweigerung der Beihilfe sich nicht auf die zweite Änderung der »Rules« stützen konnte, da die »Re-

gulations« den Bediensteten insofern ein wohlverworfenes Recht zuerkennen. Des weiteren stimmte der IGH der Ansicht des Verwaltungsgerichts zu, daß diese Vorschrift der »Regulations« durch die Resolution der Generalversammlung nicht beseitigt worden sei. Zusammenfassend gelangte daher der IGH zu dem Ergebnis, daß, da das Verwaltungsgericht die entsprechenden Regeln der »Rules« und »Regulations« angewandt habe, ihm ein Irrtum bei Entscheidung einer Rechtsfrage nicht vorgeworfen werden könne. Aus den gleichen Gründen verwarf der IGH auch den Vorwurf, das Verwaltungsgericht habe seine Kompetenzen überschritten. Die Auslegung des UN-Personalrechts gehört nach Ansicht des IGH mit zu dessen Aufgabenbereich. Demgegenüber rügten die Richter Lachs, Morosow und Schwebel in ihren abweichenden Voten, daß der besonderen Bedeutung der Resolutionen der Generalversammlung nicht genügend Rechnung getragen worden sei. Diese seien ausschlaggebend für die Ausgestaltung des UN-Personalrechts und hätten daher die entscheidende Erkenntnisquelle darstellen sollen. *Rüdiger Wolfrum* □

#### **IGH: Festlandsockelstreit zwischen Malta und Libyen (47)**

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 1/1981 S.35 fort.)

Mit Wirkung vom 20.März 1982 trat das bereits 1976 geschlossene Sonderabkommen zwischen Libyen und Malta in Kraft, das dem Internationalen Gerichtshof eine Entscheidung in dem Festlandsockelstreit zwischen beiden Staaten zuweist. Dieser Streit hatte bereits im September 1980 den Sicherheitsrat beschäftigt. Damals hatten libysche Kriegsschiffe von Malta autorisierte Probebohrungen auf dem umstrittenen Festlandsockel behindert und deren Einstellung unter Androhung von Waffengewalt verlangt. Nach diesem Zwischenfall erklärte sich Libyen bereit, das mit Malta geschlossene Schiedsabkommen zu ratifizieren, sofern Malta bis dahin keine weiteren Bohrarbeiten genehmige. Gegen diesen Vorbehalt hatte sich Malta verwahrt.

Der IGH, bei dem das Verfahren seit der am 26.Juli erfolgten gemeinsamen Notifizierung durch die libysche und maltesische Regierung anhängig ist, hat als Termin, bis zu dem die Schriftsätze der Parteien eingegangen sein müssen, den 26.April 1983 benannt.

*Rüdiger Wolfrum* □

#### **Völkerrechtskommission: Konventionentwurf über Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen bzw. zwischen internationalen Organisationen — Weitere Arbeitsgebiete (48)**

I. Die Arbeiten der Völkerrechtskommission (Zusammensetzung: VN 3/1982 S.112) zur Vorbereitung eines *Übereinkommens über Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen bzw. zwischen internationalen Organisationen* haben einen Abschluß erreicht. Damit ist ein weiterer wesentlicher Schritt getan, um eine Lücke in der völkerrechtlichen Kodifikation zu schließen. Die künftige Konvention wird — sollte sie zustande kommen — neben die Wiener Vertragsrechtskonvention und das Abkommen

über die Staatennachfolge in bezug auf völkerrechtliche Verträge treten. Die besondere Bedeutung, die diesem Komplex zukommt, wird durch Aktivitäten solcher Institutionen wie etwa der Weltbank oder des Internationalen Währungsfonds illustriert. Sie alle arbeiten auf vertraglicher Basis mit Staaten zusammen und bislang fehlte die Kodifikation des Vertragsrechts, das diesen Beziehungen gerecht wird.

Auf ihrer 34.Tagung (3.5.–23.7. in Genf) schloß die Kommission die zweite Lesung des Vertragsentwurfs, der 81 Artikel und einen Anhang umfaßt, ab. Die Beratungen hierzu hatten bereits 1970 begonnen; sie wurden wesentlich von den Berichten des Sonderberichterstatters Paul Reuter aus Frankreich beeinflusst, der auf dieser Tagung den Vorsitz innehatte. Nach dem Willen der Völkerrechtskommission soll die UN-Generalversammlung eine internationale Staatenkonferenz einberufen, auf der der Vertragsentwurf beraten und beschlossen wird. Insofern folgt die Kommission dem herkömmlichen Verfahren.

In diesem Fall wirft aber die Einberufung einer Staatenkonferenz ein besonderes Problem auf. Es stellt sich die Frage, ob nicht — angesichts des Vertragsgegenstandes — eine derartige Kodifikationskonferenz auch von internationalen Organisationen beschiedt werden sollte. Damit verknüpft — und von der Kodifikationskonferenz letztlich zu entscheiden — ist die zweite Frage, ob internationale Organisationen auf der gleichen Basis wie Staaten Vertragspartner der neuen Konvention werden sollen. Die Kommission hat bereits darauf hingewiesen, daß dies nicht die einzige Lösung ist, die das Völkerrecht anbietet. So sehen eine Reihe von Abkommen, beispielsweise das Abkommen über die Rettung von Astronauten, vor, daß sich internationale Organisationen an die betreffenden Regeln binden, ohne Vertragspartner zu werden.

Inhaltlich weist der Konventionentwurf Ähnlichkeiten mit der Wiener Vertragsrechtskonvention auf. Eine Reihe von Regeln wurde von dort übernommen. Formell wird es sich jedoch bei dem neuen Übereinkommen um ein von der Wiener Vertragsrechtskonvention völlig unabhängiges Instrument handeln. Man hat auf Querverweise verzichtet, selbst wenn die Regeln identisch sind.

Im einzelnen wird geregelt: Anwendbarkeit der Konvention, Vertragsabschlußverfahren, Inkrafttreten von Abkommen, Interpretation, Änderungsverfahren, Ungültigkeit, Beendigung und Kündigung. Der Anhang regelt die Streitschlichtung.

II. *Staatenimmunität*: Beratungsgegenstand der diesjährigen Tagung war auch der Komplex Staatenimmunität. Die Kommission diskutierte die bislang vorliegenden vier Berichte dazu und verwies einige Artikelentwürfe an den Redaktionsausschuß. Dabei ging es im wesentlichen um die Definition des Begriffes »court« und der Begriffe »jurisdiction« und »trading or commercial activities«. Weiter fortgeschritten sind die Beratungen zu den Artikelentwürfen 7, 8 und 9. Der Art.7 (»Modalities for giving effect to State immunity«) benennt den Inhalt der Verpflichtung zur Immunitätsgewährung sowie entsprechender Modalitäten. Dabei wird die Unabhängigkeit und Souveränität der Staaten als Wurzel der Immunitätsgewährung betont. Art.8 behandelt die Voraussetzungen formeller Art, die vorliegen müssen, damit von einem Immunitätsverzicht eines Staates ausgegangen werden kann.