

ser Ausgleich kann über das für vier Jahre ausgelegte Sonderprogramm des Fonds für Afrika südlich der Sahara stattfinden (Ziel: 300 Mill Dollar). Trotz ihrer beharrlichen Ansicht zur Frage der Lastenverteilung hatten die USA diesem Programm zugestimmt, obwohl sich hieran voraussichtlich lediglich OECD-Staaten beteiligen werden.

III. Die Schwierigkeiten insbesondere der zweiten Auffüllung und ihr enttäuschendes Ergebnis bestätigten den Gouverneursrat in der Ansicht, daß eine dritte Runde rechtzeitig unter bessere Vorzeichen gestellt werden müsse. Der IFAD-Präsident erfüllt einen entsprechenden Auftrag an ihn, indem er derzeit durch eine Gruppe hochrangiger Experten Möglichkeiten untersucht, wie man die langfristige (finanzielle) Struktur des IFAD sowie seine Ausleihbedingungen neu faßt. Überlegungen gehen in Richtung einer Erweiterung der Gruppe II durch Beitritt wohlhabender Nicht-OPEC-Entwicklungsländer; auch über eine Erhöhung der internen Mittelschöpfung des Fonds mittels Verkürzung der Darlehenslaufzeiten und Freijahre wird nachgedacht. Erörtert wird ferner eine noch stärkere Bevorzugung ärmerer Entwicklungsländer; zudem sollen die Möglichkeiten von Treuhandfonds-Vereinbarungen sowie die Mittelaufbringung auf dem Kapitalmarkt überdacht werden.

Ob und wann hier eine Einigung angesichts verschiedener widerstreitender Interessen möglich sein wird, ist eine offene Frage. Wird es gelingen, den IFAD von seiner ›Erblast‹ zu befreien, ein gemeinsamer — paritätischer — Fonds von OECD- und OPEC-Staaten zu sein? Wird es ausreichen, daß er herausragende Erfolge bei der Bekämpfung der Massenarmut aufzuweisen hat, daß er — im Gegensatz zu fast allen anderen Institutionen — insbesondere die Landlosen wirkungsvoll erreicht? Lösungen müssen schnell gefunden werden. Immerhin beginnt das letzte Jahr der zweiten Auffüllungsperiode in wenigen Monaten. *Horst Wetzel* □

## Verwaltung und Haushalt

### 40. UN-Generalversammlung: Wiederaufnahme zwecks Erörterung der Finanzkrise — Erhebliche Beitragsrückstände — Einschneidende Sparmaßnahmen (31)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1986 S. 38f. fort. Siehe auch den Beitragschlüssel für den UN-Haushalt, VN 1/1986 S.32.)

I. Bereits im Dezember 1985 warnte der Generalsekretär die 40. Generalversammlung vor, daß wegen akuter Finanzprobleme mit einer Wiederaufnahme der Tagung gerechnet werden müsse. Einen Monat später nahm er unter anderem eine 20prozentige Kürzung der Ausgaben für Dienstreisen, Beraterverträge, Aushilfslöhne und Überstundenentgelte vor; eine Reihe von Bauvorhaben wurde verschoben, und auch im Dokumentationsbereich wurden Einschränkungen vorgenommen.

Zwei Monate danach traten weitere Maßnahmen in Kraft, darunter ein vorläufiger Stellenstopp, die Nichtverlängerung der Verträge von über 60 Jahre alten Mitarbeitern, ein Beförderungsstopp für die nächsten sechs Monate sowie eine weitere zehnprozentige Kürzung der Überstundenentgelte.

Es handelte sich um Maßnahmen des Krisenmanagements, um die gegenwärtige ›Kassenkrise‹ in Höhe von etwa 80 bis 100 Mill US-Dollar zu überwinden. Da sich der Generalsekretär im klaren darüber war, daß seine Maßnahmen keine Problemlösungen mittel- oder gar langfristiger Art darstellen, wandte er sich an die Generalversammlung, die am 28. April 1986 ihre 40. Tagung wieder aufnahm. Denn nach den Worten des Generalsekretärs beinhaltet das gegenwärtige Finanzproblem der UNO »tiefgreifende Auswirkungen auf die Lebensfähigkeit der Organisation sowie auf ihre gegenwärtige und zukünftige Effizienz«.

Der ordentliche UN-Haushalt beträgt für 1986 rund 830 Mill US-Dollar. Im Verhältnis zu den Aufgabenbereichen der Weltorganisation ist das Budget recht bescheiden. Die jährlichen weltweiten Militärausgaben liegen — worauf der Informationsdienst der Vereinten Nationen in Wien hingewiesen hat — derzeit etwa 1200mal höher. Der ordentliche UN-Haushalt macht jedoch nur einen Teil dessen aus, was das UN-System insgesamt, also mit seinen Hilfswerken und Sonderorganisationen, ausgibt. Hier handelt es sich für 1986 um insgesamt etwa 3,9 Mrd Dollar, wobei ein sehr hoher Anteil über freiwillige Beitragsleistungen der Mitgliedstaaten finanziert wird.

Was die Pflichtbeiträge für die Hauptorganisation angeht, so wurde im letzten Bericht schon vermerkt, »daß ausdrücklich für das Budget 1986/87 nur Länder gestimmt haben, die zusammen gerade ein Fünftel des Beitragsaufkommens abdecken«; unter den zehn größten Beitragszahlern stimmte lediglich Kanada (3,06 vH) für den Haushalt. Der Generalsekretär hat mit Recht die prekäre Situation erkannt, in der sich die Vereinten Nationen befinden, und daher die Aufmerksamkeit der Generalversammlung — analog zum Artikel 99 der Charta, der es ihm ermöglicht, Krisensituationen dem Sicherheitsrat zu melden — auf den Trend einer zunehmenden Polarisierung unter den Mitgliedern gelenkt, der, falls er weiterhin anhält, durchaus die weitere Existenz der Organisation in Frage stellen kann.

II. Die Finanzsorgen der Vereinten Nationen sind nicht neu. Auch in der Vergangenheit haben manche Mitglieder ihre Beitragsanteile für bestimmte UN-Aktivitäten nicht gezahlt. Bereits in der ersten Hälfte der sechziger Jahre hielten etwa die Sowjetunion und Frankreich ihre Beiträge für friedenserhaltende Maßnahmen zurück. Gegenwärtig beteiligen sich insgesamt 18 Staaten an einer derart selektiven Haushaltspolitik, darunter China, Frankreich, die Deutsche Demokratische Republik, die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten.

Die Finanzkrise der Vereinten Nationen (siehe UN-Doc. A/40/1102 mit Add. 1-5), die jetzt als eine akute ›Kassenkrise‹ sichtbar ist und die politische Misere der Organisation ausdrückt, besteht also aus mehreren Komponenten. Da ist zunächst die Beitragsdisziplin, eine der wichtigsten Mitgliedspflichten, die sehr zu wünschen übrig läßt. So hatten am 1. Januar 1986 weniger als 70 der 159 Mitgliedstaaten ihre Pflichtbeiträge aus den Vorjahren vollständig entrichtet; insgesamt waren noch rund 240 Mill Dollar zu zahlen. Hinzu kamen zu diesem Zeitpunkt weitere 200 Mill Dollar, die — außerhalb des ordentlichen UN-Haushalts — 23 Staaten für frühere und/oder gegenwärtige friedenserhaltende

Maßnahmen den Vereinten Nationen und den kleineren truppenentsendenden Mitgliedstaaten schuldeten.

Lediglich 25 Mitglieder, darunter von den zehn größten Beitragszahlern Japan, die Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Kanada, haben — wie der Generalsekretär am 28. April vor der Generalversammlung positiv vermerkte — ihre Pflichtbeiträge für 1986 und vorangegangene Jahre pünktlich und vollständig gezahlt.

Am 30. Juni 1986 fehlten den Vereinten Nationen rund 463 Mill Dollar an Pflichtbeiträgen für 1986 und vorangegangene Jahre in der Kasse. Die USA schuldeten davon 247 Mill und die Sowjetunion rund 77 Mill Dollar.

III. Als Ende April die Generalversammlung ihre 40. Tagung wieder aufnahm, betonte der Generalsekretär noch einmal: »Es geht hier zwar auch um ein Problem unzureichender Finanzmittel, in erster Linie handelt es sich bei dieser Krise aber um ein politisches Problem. Diese Krise ist im wesentlichen, wenn auch nicht ausschließlich, durch die Mißachtung von Verpflichtungen entstanden, die sich aus der Charta ergeben, sowie durch die mangelnde Übereinstimmung der Mitgliedstaaten darüber, welchen Aufgaben die Vereinten Nationen dienen und in welchem Ausmaß sie von jedem ihrer Mitgliedstaaten zur Gewährleistung ihrer Effektivität unterstützt werden sollen.«

58 Redner sprachen zum Tagesordnungspunkt 150 ›Gegenwärtige Finanzkrise der Vereinten Nationen‹, darunter 13 Vertreter Lateinamerikas sowie je acht aus Afrika, Asien und Osteuropa. Von den westlichen Gruppen nahmen die Niederlande (für die EG), Großbritannien, Japan, Kanada, Australien, Neuseeland, die USA, ferner Österreich und die nordeuropäischen Staaten Finnland, Norwegen und Schweden an der Debatte teil.

Die meisten Redner teilten die Ansicht des Generalsekretärs, daß es sich nicht um eine Finanzkrise im engeren Sinne, sondern um eine politische Krise der Vereinten Nationen handelt, die es zu überwinden gilt. Ein sehr großer Teil der Beiträge akzeptierte die ›Paketlösung‹ des Generalsekretärs, etwa 60 Mill Dollar einzusparen, wozu die Verschiebung größerer Investitionsvorhaben — so der geplante Bau neuer Konferenzzentren für die Wirtschaftskommission für Afrika (ECA) in Addis Ababa und die Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (ESCAP) in Bangkok — ebenso gehört wie Einschränkungen im Konferenz- und Tagungskalender, Kürzungen bei den geplanten Veröffentlichungen für 1986 und der Aufschub bestimmter Programmaktivitäten.

Für viele westliche, aber auch östliche Industriestaaten gingen die Einsparungsmaßnahmen des Generalsekretärs nicht weit genug; lediglich Kanada kündigte eine Liste mit konkreten Vorschlägen an, die es zur Diskussion stellen will.

Während sich einzelne afrikanische und asiatische Staaten gegen die Verschiebung des Baus der geplanten Konferenzzentren wandten, forderten vor allem die osteuropäischen Staaten, aber auch die Entwicklungsländer, daß der Einstellungsstopp sich nicht auf diejenigen Mitgliedstaaten beziehen dürfe, die unterrepräsentiert sind beziehungsweise die von ihnen entsandten Bediensteten der Personalrotation unterwerfen.

Schweden und Kenia sprachen sich dafür

aus, den Höchstsatz des Beitragsschlüssels zu senken, um einseitige Abhängigkeiten in Zukunft zu verhindern. Einige Delegierte aus den Entwicklungsländern forderten Umverteilungen zwischen den regionalen Wirtschaftskommissionen zuungunsten der Wirtschaftskommission für Europa (ECE). Lediglich Barbados schlug einen generellen Schuldenerlaß und einen neuen Anfang vor.

Die Kritik an den beiden großen Schuldnern USA und UdSSR, die mit ihrer Politik eindeutig — zwar nicht allein, aber mit den größten Konsequenzen — gegen die in der Charta niedergelegten Pflichten verstoßen, war nicht zu überhören. Sie kam von vielen Entwicklungsländern und vor allem — unüberhörbar für die Vereinigten Staaten — von den westlichen Mitgliedern.

Ob die auf Initiative Japans eingerichtete Gruppe der 18 hochrangigen Sachverständigen (Zusammensetzung: VN 2/1986 S.84) zum Herbst 1986 die von zahlreichen Delegierten geäußerten Hoffnungen erfüllen wird, bleibt abzuwarten. Ihr Mandat ist deutlich abgegrenzt: »Überprüfung der Effizienz der administrativen und finanziellen Funktionen der Vereinten Nationen«. Der britische Delegierte wies darauf noch einmal ausdrücklich hin; lediglich Bolivien äußerte sich besonders pessimistisch, da die »Gruppe der 18« sich aus Vertretern von Regierungen zusammensetze, die zu mehr als der Hälfte bereits im Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) vertreten sind, der bisher selbst nicht besonders erfolgreich gearbeitet habe.

Am 9. Mai 1986 entschied die Generalversammlung einvernehmlich, daß der Generalsekretär die meisten Vorschläge seines »Pakets« durchführen soll, um die gegenwärtige Finanzkrise zu überwinden. Der Konsens wurde nicht durch eine Resolution, sondern durch eine ausführliche Erklärung des Präsidenten der Generalversammlung zum Ausdruck gebracht. Alle waren sich darüber im klaren, daß es sich nur um eine kurzfristige Lösung handeln könne.

Mittel- und langfristige Lösungen sind keinesfalls in Sicht; die 41. Generalversammlung wird sich mit diesem Existenzproblem der Vereinten Nationen wiederum befassen müssen. Dabei erwartet die Bundesrepublik Deutschland — wie der Bundesminister des Auswärtigen beim Besuch des UN-Generalsekretärs am 9. Juli deutlich machte — von ihm qua Amtsbefugnis etwas, zu dem die Mitglieder bisher wenig Konkretes geleistet haben: »Herr Generalsekretär, Sie haben eine schwierige Aufgabe vor sich. Sie müssen mit richtungsweisenden Vorschlägen die Zukunft der Vereinten Nationen sichern. Es geht nicht nur um Budget-Prozeduren. Es geht um ein ganzes Paket struktureller Reformen. Es geht um die Steigerung der Effizienz des UN-Systems.«

Klaus Hüfner □

## Rechtsfragen

**IGH: Urteil im Falle Nicaragua-USA — Verletzung des Interventionsverbots durch die Vereinigten Staaten festgestellt — Problematische Ausführungen zur Bildung von Völkergewohnheitsrecht (32)**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1985 S.29f. fort. Vgl. auch den Bericht in VN

2/1986 S.79 und »Die persönliche Meinung in VN 3/1986 S.93.)

Im *Fall betreffend militärische und paramilitärische Aktivitäten in und gegen Nicaragua (Nicaragua gegen die Vereinigten Staaten von Amerika)* hat der Internationale Gerichtshof (IGH) am 27. Juni 1986 ein vielbeachtetes Urteil verkündet (Urteilstext: UN-Doc. S/18221, Sondervoten: UN-Doc. S/18227). Der Fall war seit mehr als zwei Jahren anhängig; am 10. Mai 1984 hatte der Gerichtshof in Form einer einstweiligen Anordnung den USA untersagt, den Zugang zu den Häfen Nicaraguas zu behindern, und zur Achtung der nicaraguanischen Souveränität aufgerufen (VN 3/1984 S.108f.).

I. Im einzelnen befand das Gericht in der Sache selbst, daß

- die USA durch Ausbildung, Bewaffnung, Ausrüstung, Finanzierung und Versorgung der gegen die Regierung in Managua kämpfenden Contras beziehungsweise durch die sonstige Unterstützung von militärischen und paramilitärischen Aktivitäten in und gegen Nicaragua das völkergewohnheitsrechtliche Interventionsverbot verletzt haben;
- die USA durch militärische Angriffe (1983/84) auf das Territorium Nicaraguas (Angriff auf den Hafen Sandino, die Marinbasis Potosi, auf San Juan de Sur, auf San Juan de Norte und auf Patrouillenboote) sowie durch weitere Akte in Nicaragua das völkergewohnheitsrechtliche Gewaltverbot verletzt haben;
- die USA durch die genannten militärischen Angriffe sowie das Überfliegen von Nicaragua (beziehungsweise durch Genehmigung entsprechender Flüge) die Souveränität von Nicaragua verletzt haben;
- die USA durch das Verlegen von Seeminen in den Küsten- oder maritimen Eigenengewässern von Nicaragua das Interventions-, das Gewaltverbot sowie die Souveränität Nicaraguas verletzt haben.

Diese Entscheidungen ergingen mit 12 zu 3 Stimmen. Des weiteren entschied der IGH, daß Washington durch die genannten Akte seine Verpflichtungen aus dem Freundschaftsvertrag mit Nicaragua verletzt habe (gegen die Stimme des aus den USA kommenden Richters Schwebel) und daß die unterlassene Notifizierung der Minenverlegung eine Verletzung von Völkergewohnheitsrecht darstelle (gegen die Stimme des japanischen Richters Oda). Weitere Verletzungen des Freundschaftsvertrags sah das Gericht in der Verhängung des Handelsembargos (12 zu 3). Das Gericht verpflichtete die USA, alle rechtswidrigen Angriffe einzustellen (12 zu 3) sowie Schadensersatz wegen der Verletzung gewohnheitsrechtlicher Pflichten (12 zu 3) und vertraglicher Pflichten (14 zu 1) zu leisten. Einstimmig erging lediglich der Aufruf an die Parteien, ihre Streitigkeit friedlich beizulegen.

Die Richter Oda, Jennings und Schwebel haben Sondervoten abgegeben, wobei das des letzteren fast den Umfang des Urteils erreicht.

II. Das Hauptsacheverfahren vor dem IGH fand ohne Beteiligung der USA statt, die inzwischen auch ihre Unterwerfung unter die Jurisdiktion des Gerichts zurückgenommen haben. An dem Zuständigkeitsverfahren hatten sich die USA noch beteiligt. Das Nichter-

scheinen einer Partei vor Gericht verhindert gemäß Artikel 53 des IGH-Statuts nicht eine Entscheidung in der Sache selbst. Die Praxis des IGH belegt, daß in den Fällen, in denen der Gerichtshof nicht auf Grund eines Schiedsvertrages angerufen wird, die gegnerische Partei in der Regel nicht vor Gericht auftritt.

III. Bevor das Gericht in der Sache selbst entscheiden konnte, hatte es über zwei Vorfragen zu befinden: die Bedeutung des von den USA mit der Unterwerfungserklärung eingelegten Vorbehalts und den Vortrag der USA, dieser Fall sei nicht justiziabel. Letztere Ansicht stützten die USA auf zwei Gründe. Die Behandlung von Gewaltanwendung zwischen Staaten falle in die ausschließliche Kompetenz des Sicherheitsrats; zudem handele es sich hierbei nicht um eine Rechtsstreitigkeit im Sinne von Art.36 des IGH-Statuts. Letzteres wird von dem Gericht unter Hinweis auf seine Entscheidungsgründe abgelehnt.

Zum Vorbehalt gilt folgendes: danach hatten die USA eine Entscheidung über Rechtsstreitigkeiten ausgeschlossen, die aus multilateralen Verträgen erwachsen, soweit nicht alle betroffenen Vertragsparteien auch Parteien des Rechtsstreits seien. Der IGH stellt fest, daß El Salvador als Partei der Charta der Vereinten Nationen und der Satzung der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) von der Entscheidung des IGH betroffen sein könnte und, da nicht Streitpartei, demzufolge der Rechtsstreit auch nicht auf der Basis dieser beiden Verträge entschieden werden könne (Ziff.56).

Angesichts dieser Entscheidung wird unverständlich, warum das Gericht vorher eine Nebenintervention von El Salvador abgelehnt hatte.

Anwendbar blieb aber Völkergewohnheitsrecht, wobei sich das Gericht mit dem Einwand auseinanderzusetzen hatte, dies könne nicht unter Rückgriff auf die UN-Charta (insbesondere auf Art.2 Abs.4) beziehungsweise die OAS-Satzung formuliert werden (Ziff.172ff.). Demgegenüber wiederholte das Gericht, daß es die Klage von Nicaragua nicht deshalb zurückweisen könne, weil Völkergewohnheitsrecht und Vertragsrecht im wesentlichen identisch seien. Auch wenn Völkergewohnheitsrecht kodifiziert werde, beziehungsweise wenn sich Völkergewohnheitsrecht neben dem Vertragsrecht, unter Umständen sogar von letzterem beeinflusst, entwickle, so handele es sich doch um zwei unabhängige Rechtsquellen.

In einem weiteren Schritt (Ziff.183ff.) hatte dann der Gerichtshof Umfang und Inhalt des Völkergewohnheitsrechts zu bestimmen. Zum Nachweis der Rechtsmeinung in bezug auf das Gewaltverbot hat der IGH auf die Vorträge der beiden Streitparteien zurückgegriffen, die beide das Gewaltverbot als zwingendes Völkergewohnheitsrecht (*ius cogens*) eingestuft hatten (Ziff.187). Außerdem stützte er sich auf die Resolution 2625(XV) der UN-Generalversammlung über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten, wobei er in der Zustimmung zu dieser Deklaration eine Annahme der darin enthaltenen Prinzipien sah (Ziff.188ff.). Ebenso war die Argumentation in bezug auf das Recht auf Selbstverteidigung und das Verbot der Intervention. Den Nachweis der entsprechenden Praxis sieht das Gericht damit als erbracht an, daß die Staaten bei-