Verwaltung und Haushalt

50. Generalversammlung: 2,6-Mrd-Dollar-Haushalt für 1996/97 im Konsens beschlossen – Kein reales Wachstum – Zwang zu Einsparungen (10)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1994 S. 20f. fort. Siehe auch die Übersicht über die deutschen Leistungen an die UN auf S. 13f. dieser Ausgabe.)

I. ›Ungerade‹ Jahre sind Haushaltsjahre; dementsprechend beschloß die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 23. Dezember 1995 den Zweijahreshaushalt für 1996/97 mit ihrer Resolution 50/215. Er beträgt für diese beiden Jahre 2 608 274 000 US-Dollar. Ob der Beschluß dazu auch diesmal im Konsens zustande kommen würde, schien zeitweise fraglich.
Wie schon so oft drückten auch diesen Haushaltsverhandlungen vor allem die Vereinigten Staaten ihren Stempel auf. Nachdem Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali einen Budgetentwurf für 1996/97 im Umfang von rund 2,51 Mrd Dollar, allerdings noch zu Preisen von 1994/95, vorgelegt hatte, erklärten die USA gleich zu Beginn der Generalversammlung, das sei die maximale Größe, die sie für den neuen Haushalt akzeptieren könnten. Um die Bedeutung dieser Erklärung zu verstehen, muß man wissen, daß der vergleichbare Haushalt zu Preisen von 1996/97, also unter Einschluß der bis dato stets üblichen Inflations- und Wechselkursanpassung, eigentlich rund 2,8 Mrd Dollar betragen hätte. Washington forderte somit nicht mehr und nicht weniger als eine Absenkung des Budgetentwurfs um zirka 300 Mill Dollar oder etwa ein Zehntel.
Diese Marschroute wurde zwar von den Vertretern der US-Administration vorgetragen, war aber vom US-Kongreß mit fester Hand vorgegeben worden. Dieser hatte während der nationalen Haushaltsverhandlungen in Washington den Budgetansatz für die UN-Organisationen erheblich gekürzt (es handelt sich hierbei um einen sogenannten Sammeltitel, aus dem die Beitragsmittel für die Einrichtungen des Verbandes der Vereinten Nationen kommen). Die US-Regierung war deshalb gezwungen, bei allen UN-Organisationen für eine Absenkung der Haushalte beziehungsweise für eine sehr strenge Begrenzung des Wachstums einzutreten. Nur mit diesem systematischen Ansatz ist es ihr möglich, mit geringeren Haushaltsbewilligungen den aus den UN-Budgets erwachsenden amerikanischen Finanzierungsverpflichtungen näherzukommen.

II. Die Festlegung der Vereinigten Staaten auf 2,5 Mrd Dollar als maximales Budgetvolumen ging einher mit recht konkreten Einsparungsvorschlägen dahin gehend, wie die Abschmelzung des vom UN-Sekretariat für notwendig erachteten Volumens von 2,8 Mrd Dollar zu erreichen wäre. Der Widerstand der Entwicklungsländer gegen diese einseitige Vorgabe war erstaunlich gering. Zugrunde lag diesem Verhalten sicher die Einsicht, daß die USA ein UN-Budget auch nur bis zu dem für sie akzeptablen (durch nationale Haushaltsermächtigungen abgedeckten) Niveau mitfinanzieren würden. Jeder beschlossene Dollar, der darüber läge, hätte also mindenstens eine 25-prozentige Finanzlücke – entsprechend dem US-Beitragssatz von 25 vH – gerissen. Dazu wäre das ›Kassebaum-Amendment‹ gekommen. Durch dieses innerstaatlich bindende Gesetz, dessen Namensgeberin die UN-kritische republikanische Senatorin Nancy Kassebaum aus Kansas ist, ist die Regierung gehalten, ihre Beiträge zu all den UN-Organisationen, gegen deren Haushalt sie gestimmt hat, um ein Fünftel zu kürzen. Dies hätte ein weiteres Defizit verursacht.
Aber nicht nur die Entwicklungsländer, auch die Hauptbeitragszahler intervenierten nicht ernsthaft gegen die US-Politik. Selbst dort, wo ein allgemeines Unbehagen bestand, sah man gleichzeitig die ganz konkrete Chance, durch den Zwang zu Kürzungen Wildwuchs im Verwaltungsapparat der Weltorganisation zurückzuschneiden. Obwohl also durch diese harte Verhandlungsposition eine finanzielle Obergrenze vorgegeben schien, vermied man es bis zum Schluß, über eine konkrete Gesamtgröße zu verhandeln, die vom Entwurf des UN-Sekretariats abwich. Die einzelnen Haushaltskapitel wurden beraten, als sei nichts geschehen, obwohl jeder wußte, daß ihre Summe über 2,5 Mrd Dollar lag. Kürzungen, Umschichtungen oder Steigerungen in den Einzelansätzen wurden entsprechend den jeweiligen nationalen Interessen an bestimmten Programmprioritäten verhandelt, aber nicht mit dem vorrangigen Ziel, die Gesamtgröße zu reduzieren. Das war auch nicht möglich, solange keiner der Verhandlungspartner wußte, inwieweit Konzessionsmarge vorhanden war.
Erst in den letzten Tagen der 50. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung wurde es ernst. In Nachtsitzungen bis zum frühen Morgen wurde über die Globalzahl verhandelt. Dabei ging es dann für die betroffenen Parteien, wie in fast allen Verhandlungen, auch darum, das Gesicht zu wahren. Erzielt wurde im letzten Moment ein Kompromiß dahin gehend, daß die Summe aller Einzelansätze rund 2,7 Mrd Dollar ergibt; demgegenüber muß der UN-Generalsekretär aber Einsparungsvorschläge in Höhe von etwa 100 Mill Dollar erbringen, und zwar als globale Minderausgabe. Der Gesamthaushalt beträgt daher, wie bereits erwähnt, 2 608 274 000 Dollar und liegt damit geringfügig unter dem Zweijahreshaushalt 1994/95. Darüber, wo diese Einsparungen zu erfolgen haben, wird erst noch entschieden. Es besteht jedoch Einverständnis darüber, daß die Programmaktivitäten nicht betroffen sein sollen, sondern daß die Kürzungen vor allem durch weitere Effizienzgewinne im Verwaltungsbereich zu erwirtschaften sind. Daß das nicht gänzlich unmöglich ist, sieht man wohl auch im UN-Sekretariat so.

III. Zu hoffen bleibt, daß der von den Mitgliedstaaten im Konsens verabschiedete Haushalt von den gleichen Staaten auch finanziell honoriert werden wird. Die Aussichten sind aber nicht sehr ermutigend; per 15. Dezember 1995 hatten noch 91 Mitgliedstaaten Schulden zum laufenden regulären UN-Haushalt (also ohne Friedensmaßnahmen), und kaum weniger Länder haben auch noch Schulden aus vergangenen Haushaltsperioden. Insgesamt schuldeten die Mitgliedstaaten Mitte Dezember allein zum regulären Budget rund 583 Mill Dollar – davon die USA 414,4 Mill, gefolgt von Ukraine (42,6 Mill), Jugoslawien (10,8 Mill), Belarus (10,4 Mill) und Aserbaidschan (7,7 Mill).
Es gibt derzeit keine Anzeichen dafür, daß sich die Zahlungsmoral bessern wird, so daß Generalsekretär Boutros-Ghali und seine für die Finanzen Verantwortlichen trotz des einvernehmlich beschlossenen Haushalts weiterhin schwierigen Zeiten entgegensehen werden. In gleichem Maße werden aber auch unverändert zuverlässige Beitragszahler durch die säumigen Zahler mehr oder weniger direkt zusätzlich belastet; die tatsächliche Lastenverteilung verschiebt sich.

IV. Deutschland, dessen Beitragssatz 1996 auf 9,0425 vH gestiegen ist (1995: 8,94 vH; vgl. die Beitragsskala in VN 1/1995 S. 20f.), hat 1996 98,4 Mill Dollar zum regulären Haushalt beizutragen, wovon die erste Hälfte bereits in den ersten Januartagen nach New York überwiesen wurde.

Armin Plaga ❐

Rechtsfragen

Völkerrechtskommission: 47. Tagung – Kodex der Verbrechen gegen die Menschheit vor dem Abschluß – Rechtsfolgen internationaler Verbrechen von Staaten – Neue Themen (11)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 5/1994 S. 185ff. fort.)

Die *Völkerrechtskommission* der Vereinten Nationen (International Law Commission, ILC) ist auf ihrer 47. Tagung (2.5.-21.7.1995 in Genf) dem Ziel näher gekommen, ihre jahrzehntelangen Arbeiten im Bereich des internationalen Strafrechts und der Staatenverantwortlichkeit abzuschließen. Gleichzeitig hat sie mit Hilfe der vorläufigen Berichte über die Auswirkungen der Staatennachfolge auf die Staatsangehörigkeit und über Vorbehalte zu internationalen Verträgen begonnen, die Reichweite ihrer neuen Themen zu bestimmen. Zudem schlugen die Experten der Generalversammlung vor, die ILC mit dem Thema ›Diplomatischer Schutz‹ und mit einer Durchführbarkeitsstudie über die ›Rechte und Pflichten der Staaten zum Schutz der Umwelt‹ zu betrauen. Der zunehmende Einsatz von Arbeitsgruppen erweist sich als geeignetes Mittel, kontroverse Fragen konzentriert zu behandeln und sie auch gegen den Willen des zuständigen Berichterstatters Lösungen zuzuführen, die breite Unterstützung finden.

Nachdem die Völkerrechtskommission auf der vergangenen Tagung den Entwurf eines Statuts

für einen ständigen internationalen Strafgerichtshof fertiggestellt hatte, konnte sie sich auf der 47. Tagung wieder dem inhaltlich damit verwandten, aber zeitweise in den Hintergrund getretenen *Kodex der Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit* zuwenden. Der Redaktionsausschuß legte Entwürfe für Vorschriften des Allgemeinen Teiles sowie über einzelne Straftatbestände vor. Die Kommission wird sich aber erst in diesem Jahr in zweiter Lesung mit diesen Vorschlägen befassen, wenn auch die übrigen Teile des Kodex den Redaktionsausschuß passiert haben und die zugehörigen Kommentare vorliegen. Die Debatte über den 13. Bericht des Berichterstatters betraf schwerpunktmäßig die in den Kodex aufzunehmenden Straftatbestände; dabei wurde zum Teil weitgehende Übereinstimmung erreicht. Eine Aufnahme der Tatbestände der Apartheid, des Kolonialismus, der Intervention und des Einsatzes von Söldnern fand wenig Zustimmung. Tiefgreifende Differenzen blieben hingegen noch bezüglich der Aufnahme des internationalen Drogenhandels und des Terrorismus sowie schwerer Umweltschädigungen. Insgesamt scheint sich aber der sogenannte minimalistische Ansatz durchzusetzen, also eine Aufnahme nur der Straftatbestände, die weithin anerkannt sind und sich auch in der internationalen Praxis wiederfinden.

Die Aufnahme des Straftatbestandes der Aggression fand ebenso überwiegend Zustimmung wie der Ausschluß des als zu unklar bezeichneten Tatbestandes der Drohung mit Aggression. Die Experten hielten die vorgeschlagene Streichung der im ersten Entwurf enthaltenen Bestimmungen über die Aggressionsfeststellung durch den Sicherheitsrat für angezeigt. Dabei wurde vor allem darauf hingewiesen, daß Beschlüsse dieses Inhalts keine völkerrechtliche Vorrangwirkung haben und daher ein internationales Gericht nicht binden können. Bei der Definition der ›Verbrechen gegen die Menschlichkeit‹, wie schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen nunmehr im Entwurf wieder bezeichnet werden, wurde das Kriterium der Schwere der Taten fallengelassen. Die Experten sahen es als hinreichend an, wenn Taten wie etwa Verfolgung, Deportation oder Versklavung systematisch begangen werden. Fraglich ist noch, ob der Straftatbestand eine Auffangklausel enthalten soll; auch wurde darauf hingewiesen, daß das Verschwindenlassen von Personen, wie es in anderen internationalen Instrumenten definiert ist, in den Katalog aufgenommen werden soll. An Stelle der ›außergewöhnlich schweren Kriegsverbrechen‹ kehrt der Entwurf wieder zu den Genfer Konventionen zurück, eine Entwicklung, die dem Statut des Internationalen Gerichts für das ehemalige Jugoslawien entspricht. Fraglich blieb, ob und wie interne bewaffnete Konflikte erfaßt werden, etwa – wie im Statut des Rwanda-Tribunals – durch Verweis auf den gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Konventionen. Die Tatbestände der Apartheid und des Kolonialismus sind nach überwiegender Ansicht erfreulicherweise obsolet geworden. Einige Experten, darunter der Berichterstatter, wollen sie jedoch zur Abschreckung beibehalten und erwägen eine Erstreckung auf Fälle systematischer Diskriminierung oder neokolonialistische Aktivitäten. Letzteres überschneidet sich allerdings mit dem in der Völkerrechtskommission abgelehnten Straftatbestand der Intervention, welcher als zu unbestimmt angesehen wird. Sehr umstritten war die Aufnahme eines Straftatbestandes ›internationaler Terrorismus‹, für den bislang keine allgemein akzeptierte Definition besteht. Fraglich war dabei, ob Elemente des organisierten Verbrechens vorliegen müssen und ob auch staatlicher Terrorismus erfaßt werden soll. Der Tatbestand des illegalen Drogenhandels fand nur begrenzte Unterstützung; hier wurde – wie auch schon in der Diskussion über einen ständigen internationalen Strafgerichtshof – auf die Bedrohung kleiner Staaten und die daraus resultierende Unmöglichkeit wirksamer Strafverfolgung verwiesen. Nach anderer Auffassung ist die internationale Zusammenarbeit im Justizsektor ausreichend.

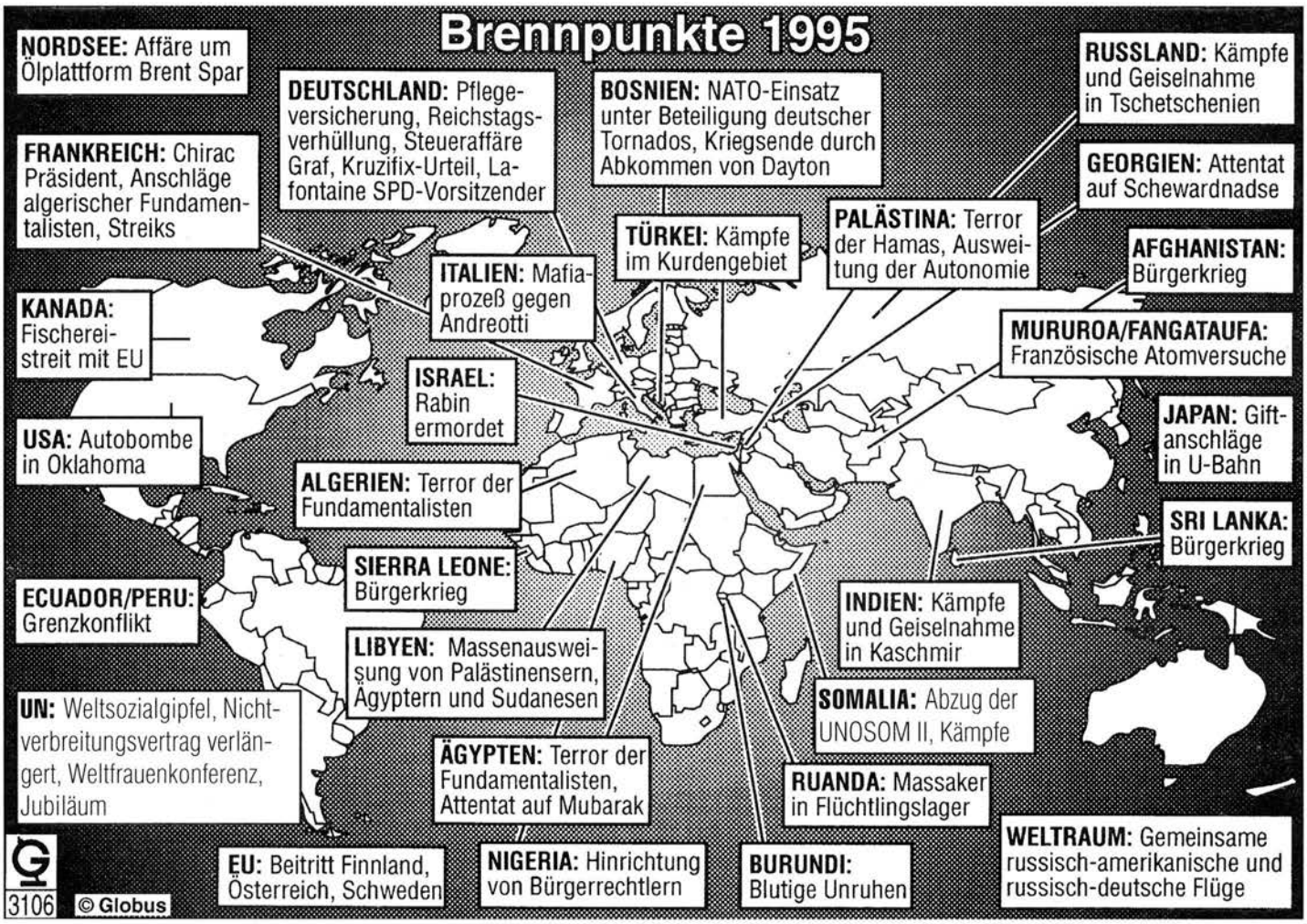
Schließlich diskutierten die Experten die Frage, ob die zu verhängenden Strafen im Kodex enthalten sein sollen, insbesondere, ob ein allgemeiner Strafrahmen ausreichend ist und ob die am Tatort geltenden Strafdrohungen zu berücksichtigen sind. Der vom Berichterstatter abgelehnte Tatbestand der ›schweren und vorsätzlichen Umweltverschmutzung‹ wird auf der kommenden Tagung von einer Arbeitsgruppe diskutiert werden. Die ILC wird sich dann nicht nur mit der zweiten Lesung des Entwurfs befassen, sondern auch die Frage zu beantworten haben, welche Form der Entwurf annehmen soll: Konvention, Erklärung oder Modellregeln zur Anwendung durch die Staaten, wenn kein internationales Gericht zur Aburteilung derartiger Straftaten eingerichtet ist? Hier stehen der strafrechtliche Bestimmtheitsgrundsatz als Ausdruck des – kontinentaleuropäisch verstandenen – Rechtsstaatsprinzips, das Streben nach materieller Gerechtigkeit, Abschreckung und Sühne und schließlich Praktikabilitätserwägungen einander gegenüber.

Bei der Behandlung der *Staatenverantwortlichkeit* konnte die Völkerrechtskommission in erster Lesung Artikel zum Erfordernis der Verhältnismäßigkeit von Gegenmaßnahmen und zu verbotenen Gegenmaßnahmen mit den dazugehörigen Kommentaren verabschieden, ebenso Vorschriften des Teils III des Entwurfs zur friedlichen Streitbeilegung. Die Mehrheit der Experten ist der Ansicht, daß die Einführung eines obligatorischen Streitschlichtungsmechanismus, der auch durch nur eine der beiden Streitparteien eingeleitet werden kann, einen Beitrag zur Fortentwicklung des Völkerrechts leistet. Sie wiesen den Einwand zurück, daß diese Regeln sich als Hemmnis für die Bereitschaft der Staaten erweisen könnten, den angestrebten Vertragsentwurf zu ratifizieren. Aus demselben Grund problematisch bleibt weiterhin, daß die Anwendung von Gegenmaßnahmen einem obligatorischen Schiedsverfahren unterworfen werden soll (Teil II, Art. 5).

Ausgiebig diskutierte die ILC anhand des neuesten Berichts ihres Berichterstatters die Rechtsfolgen der in Teil I (Art. 19) enthaltenen Kategorie der ›internationalen Verbrechen‹ von Staaten und ihre Auswirkungen auf das Streitbeilegungssystem. Dabei wurden erhebliche grundsätzliche Widerstände gegen diese Kategorie deutlich, weil sie einen strafrechtlichen Vorwurf impliziere und ein Volk nicht für die Verbrechen weniger Einzelpersonen verantwortlich gemacht werden könne. Bei den Rechtsfolgen standen zwei Komplexe im Vordergrund. Zum einen die Anpassung der allgemeinen Regeln an die Besonderheiten internationaler Verbrechen, bei denen alle Staaten als verletzt gelten. Hier schlug der Berichterstatter unter anderem vor, die Grenzen der Rechtsfolgen weiter zu fassen, etwa an Stelle des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nur ein Übermaßverbot bei Gegenmaßnahmen zu statuieren oder umfassenden materiellen Schadensersatz vorzusehen, der seine Begrenzung nur im wirtschaftlichen Überleben eines Volkes und der Existenz des Staates findet, nicht aber in seiner politischen Unabhängigkeit hinsichtlich der Bestimmung der Staatsform. Der zweite Komplex betraf den Vorschlag, unter Einschaltung des Sicherheitsrats oder der Generalversammlung der Vereinten Nationen das Vorliegen eines internationalen Verbrechens durch den Internationalen Gerichtshof feststellen zu lassen. Dieser Ansatz fand geteilte Aufnahme: zum Teil wurde er als progressiver, der Entwicklung des Völkerrechts angemessener und mutiger Lösungsvorschlag bezeichnet, zum Teil wurden Zweifel an seiner Realisierbarkeit geäußert. Trotz der starken grundsätzlichen Ablehnung der Kategorie der ›internationalen Verbrechen‹ gelang es der Kommission, die vom Berichterstatter vorgeschlagenen Artikel an den Redaktionsausschuß zu überweisen.

Erneut verschob die Völkerrechtskommission ihre allgemeine Aussprache über den auf der vorangegangenen Tagung vorgelegten (zehnten) sowie über den neuesten Bericht zum Thema *Haftung für Schäden aus nichtrechtswidrigem Verhalten*. Der elfte Bericht behandelt die Erweiterung des Schadensbegriffes auf Schädigungen der Umwelt selbst – also über die Beeinträchtigung individueller Rechtsgüter hinaus – und die daraus resultierenden Probleme, insbesondere die Definition solcher Schädigungen und die Bestimmung des Ersatzberechtigten. Auf Vorschlag der eigens hierfür eingesetzten Arbeitsgruppe kam die ILC zu der Überzeugung, zunächst solche Aktivitäten als vom Themenbereich erfaßt anzusehen, welche in internationalen Verträgen über grenzüberschreitenden Schaden geregelt sind. Zudem nahm die Völkerrechtskommission vorläufig die vom Redaktionsausschuß ausgearbeiteten Artikelentwürfe und Kommentare zu den Problemfeldern ›Grenzen der Handlungsfreiheit der Staaten‹, ›Prävention‹, ›Haftung und Kompensation‹ sowie ›Zusammenarbeit‹ an.

Das Thema *Staatennachfolge und ihre Auswirkungen auf die Staatsangehörigkeit beziehungsweise -zugehörigkeit natürlicher und juristischer Personen* wirft grundlegende Fragen nach den Grenzen staatlicher Freiheit in diesem Bereich auf. Dabei wurden zwei grundsätzlich divergierende Auffassungen über die Herleitung solcher Begrenzungen deutlich: eine auf dem klassischen Völkerrecht beruhende, welche die Souveränität der Staaten betont und auf die Jurisdiktionsabgrenzungen zwischen ihnen abstellt, und eine moderne, die das Menschenrecht auf eine Staatsangehörigkeit in den Mittel-



punkt stellt. Bei der Bestimmung der Arten von Staatennachfolge wird sich die ILC insbesondere an die Wiener Konvention über die Staatennachfolge in Staatseigentum, Staatsarchive und Staatsschulden von 1983 anlehnen, welche gegenüber der Konvention von 1978 über Staatennachfolge in Verträge detailliertere Fallgruppen enthält. Die Debatte über den vorläufigen Bericht des Berichterstatters betraf im Schwerpunkt die Verhandlungspflicht der beteiligten Staaten mit dem Ziel, Staatenlosigkeit zu verhindern. Dabei sind nach Ansicht der Experten auch die Auswirkungen auf die betroffenen Menschen zu berücksichtigen, insbesondere das Problem der doppelten Staatsangehörigkeit, das der möglicherweise unterschiedlichen Staatsangehörigkeit innerhalb einer Familie oder des Aufenthaltsrechts. Die Aufgabe der ILC wird es hier sein, die einzelnen Fragen herauszuarbeiten und Lösungen vorzuschlagen. Allerdings ist noch nicht geklärt, welche Form die Arbeiten zu diesem Thema annehmen sollen: In Betracht kommt, anstatt eines Konventionsentwurfs allgemeine Übergangsregeln zu formulieren, die bis zur vertraglichen Regelung der Fragen durch die beteiligten Staaten gelten sollen. Umstritten war auch, ob ein Recht auf Wahl zwischen verschiedenen Staatsangehörigkeiten besteht, und ob es zeitlich begrenzt sein soll. Die von der ILC gebildete Arbeitsgruppe, welche einen Arbeitsplan erstellen soll, wird ihre Beratungen auf der kommenden Tagung abschließen; auf dieser Grundlage will die ILC der Generalversammlung Vorschläge über die zukünftige Gestalt der Arbeit an diesem Thema unterbreiten.

Das Recht und die Praxis betreffend *Vorbehalte zu multilateralen Verträgen* sind mit Billigung der Generalversammlung seit 1994 Tagesordnungspunkt der Völkerrechtskommission. Sie befaßt sich damit mit Problemen, die zu den schwierigsten des Völkerrechts der Gegenwart zählen. Angesichts dieser einhelligen Auffassung der ILC-Mitglieder erscheint die Einschätzung des Berichterstatters sehr ambitioniert, daß für den Abschluß des Projekts ein Zeitraum von fünf Jahren angemessen ist. Sein vorläufiger Bericht und die Diskussion unter den Experten diente der Bestimmung der zu behandelnden Einzelprobleme und der Reihenfolge ihrer Behandlung. Einigkeit bestand dahin gehend, daß die früheren Arbeiten der Kommission, insbesondere die Wiener Vertragsrechtskonvention, unverändert bleiben sollen; allenfalls die Ausfüllung von Lücken und die Klärung offener Fragen sind hier denkbar. Zu den grundlegenden Fragen gehört die Definition der Vorbehalte zu multilateralen Verträgen in Abgrenzung zu interpretativen Erklärungen und die Festlegung ihrer Wirkungen: Ist ein Vorbehalt, der mit Ziel und Zweck eines Vertrages unvereinbar ist, automatisch unwirksam oder lediglich unanwendbar, wenn und soweit ein anderer Staat ihm widersprochen hat? Daran muß sich eine Untersuchung der Wirkung von Vorbehalten und Widersprüchen auf die im betreffenden Vertrag enthaltenen anwendbaren materiellen Rechtsregeln anschließen. Gerade angesichts der Rechtsprechung internationaler Menschenrechtsgerichtshöfe und anderer quasi-gerichtlicher Organe wird außerdem zu untersuchen sein, ob für menschenrechtliche Verträge und gegebenenfalls auch für andere spezielle Sachbereiche, etwa Abrüstungsverträge, Sonderregeln zu erstellen sind. Die Debatte ergab schließlich, daß vorrangig Vorbehalte gegen multilaterale Verträge zu behandeln sind; zurückzustellen sind außerdem das Problem des Fortwirkens von Vorbehalten im Falle der Staatennachfolge sowie der Möglichkeit für einen Nachfolgestaat, neue Vorbehalte anzubringen.

Beate Rudolf ❐