



Aus den internationalen Bestrebungen, eine Nutzung der Kernenergie zu zerstörerischen Zwecken zu verhindern, ist die IAEA hervorgegangen. Als autonome Organisation im Verband der Vereinten Nationen steht sie in einer besonderen Beziehung zur Weltorganisation, namentlich zum Sicherheitsrat, ist aber keine Sonderorganisation. Ihr Generaldirektor ist seit Dezember 1997 der Ägypter Mohamed El-Baradei, der dem Schweden Hans Blix nach 16 Jahren Amtszeit folgte. El-Baradei, der 1942 geboren wurde, absolvierte in den sechziger Jahren ein Jurastudium an der Universität Kairo; später wurde er an der juristischen Fakultät der »New York University« promoviert. Seine Laufbahn als Diplomat, Angehöriger des internationalen öffentlichen Dienstes und Gelehrter begann er 1964 mit dem Eintritt ins ägyptische Außenministerium. Seit 1984 ist er bei der IAEA tätig.

gewaltsames oder erzwungenes Verschwindenlassen von Personen, also die Entführung von Oppositionellen durch staatliche Kräfte oder mit deren Billigung. Er wurde mit Unterstützung von NGOs erstellt und enthält nicht nur materielle Normen, die die Verhütung und Bestrafung dieser als Verbrechen gegen die Menschheit charakterisierten Handlung betreffen, sondern auch Normen zur Schaffung eines Überwachungsmechanismus durch einen Expertenausschuss, der auch zur Entgegennahme von Individualbeschwerden befugt sein soll. Es ist nun an der Menschenrechtskommission, sich mit diesem Entwurf zu befassen und der 1992 mit Resolution 47/133 der UN-Generalversammlung verabschiedeten Erklärung über den Schutz vor dem gewaltsamen Verschwindenlassen (Text: VN 5/1993 S. 188ff.) einen rechtsverbindlichen Text folgen zu lassen. Gegen den Widerstand der Menschenrechtskommission hält die Unterkommission an dem Thema *Privatisierung von Gefängnissen* fest, weil ihrer – zutreffenden – Ansicht nach die Staaten auch in diesem Fall für die Beachtung der Menschenrechte verantwortlich bleiben.

Zum 50. Jahrestag der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* befaßte sich das Expertengremium mit der Bedeutung dieses grundlegenden Dokuments des Menschenrechtsschutzes und gab ein Arbeitspapier zu der Frage in Auftrag, wie es die Einhaltung der in der Erklärung enthaltenen Rechte durch die Staaten überwachen kann. Breiten Raum in der Debatte nahm

die Frage der *Vorbehalte zu menschenrechtlichen Verträgen* ein, da die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen 1997 vorläufig beschlossen hatte, dieses Thema nicht zu behandeln, weil es gegenüber dem allgemeinen Rechtsregime nach der Wiener Vertragsrechtskonvention keine Besonderheiten aufweise. Daß die Unterkommission an dieser Feststellung zweifelt, zeigt sich darin, daß sie ihr britisches Mitglied mit der Erstellung eines Arbeitspapiers beauftragte, in dem die Auswirkungen von Vorbehalten und die Rolle von Vertragskontrollgremien behandelt werden sollen.

Bei der Prüfung der in Genf eingegangenen Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen (*1503-Verfahren*) kam die Unterkommission zu dem Ergebnis, die Situationen in Afghanistan, Armenien, Aserbaidschan, Gambia, Jemen, Nepal, Saudi-Arabien und Tschad der Menschenrechtskommission zur Behandlung zu empfehlen. Im Rahmen der öffentlichen Debatte über *Menschenrechtsverletzungen in allen Teilen der Welt* wurde entschieden, Entschließungen über einzelne Staaten, die nicht Gegenstand der Behandlung durch die Menschenrechtskommission sind, im Wege der geheimen Abstimmung zu verabschieden (Beschluß 1998/102). Auf diese Weise kamen Resolutionen zur Menschenrechtslage in Belarus, Korea (Demokratische Volksrepublik) und erstmals Mexiko zustande (Resolutionen 1998/1, 1998/2 und 1998/4). Eine Entschließung zur Situation in Algerien scheiterte infolge von Stimmengleichheit. Zur Lage in Bahrain und im Kosovo sowie zur Situation der bhutanischen Flüchtlinge in Nepal einigte sich das Gremium lediglich auf Erklärungen seines Vorsitzenden. Trotz der – teilweise aber nicht konzertierten – Bemühungen von NGOs wurden keine Entschließungen zur Menschenrechtslage in Tunesien und Indonesien eingebracht. Eine Neuheit stellte die Entschließung über Menschenrechtsverteidiger (Resolution 1998/3) dar, in der erstmals Namen prominenter Opfer genannt wurden, so die von Bischof Juan Gerardi, des Leiters der Kommission »Justitia et Pax« in Guatemala, oder von Youssef Fethallah, des Präsidenten der Algerischen Liga für Menschenrechte. Die Unterkommission brachte damit die Bedeutung des Schutzes von Menschenrechtsaktivisten zum Ausdruck, was auch zugunsten der einvernehmlichen Verabschiedung der diesbezüglichen Erklärung durch die UN-Generalversammlung auf ihrer 53. Ordentlichen Tagung im Herbst 1998 gewirkt haben mag. □

## Verwaltung und Haushalt

### *Eine hübsche runde Summe*

DIRK GROWE

**Zivilgesellschaft: »Hanoi-Jane« und »UN-Ted« – Turners Schenkung an die Vereinten Nationen – Wirkung und Umsetzung – Philanthropie und Politik in den USA**

Der international bekannte US-Medienunter-

nehmer Ted Turner war am 18. September 1997 von der UN-Gesellschaft seines Landes (UNA-USA) nach New York eingeladen worden, um eine Auszeichnung für seine langjährige Unterstützung der Arbeit der Weltorganisation entgegenzunehmen. Während seiner Dankesrede verkündete er dem überraschten Publikum, das auch UN-Generalsekretär Kofi Annan einschloß, daß er den Vereinten Nationen in den nächsten zehn Jahren eine Milliarde Dollarspenden werde. Auf dem Flug nach New York sei ihm bei Durchsicht seiner Bücher diese Idee spontan gekommen. Die von ihm am Medienkonzern »Time Warner Inc.« gehaltenen Aktien waren in den neun Monaten zuvor von 2,2 auf 3,2 Mrd US-Dollar gestiegen. »Ich werde nicht ärmer sein als vor einem Dreivierteljahr, und der Welt geht's ein Stück besser.« Eine Ankündigung, die nicht nur im Saal für Aufregung sorgte, sondern auch ein weltweites Echo nach sich zog.

### *Ein politischer Mäzen*

Turner, geboren am 19. November 1938, gilt in den USA als klassischer Selfmademan. Aus einer kleinen Radiostation in Atlanta, die er 1970 erworben hatte, schuf er einen global tätigen Medienkonzern mit Kabelkanälen, Filmstudios und Profisportlerteams. Seine bekannteste Schöpfung ist der 1980 gegründete Fernsehsender (Cable News Network, CNN), der täglich 24 Stunden Nachrichten präsentiert. 1985 kaufte er einen Teil der Filmgesellschaft »Metro-Goldwyn-Mayer Inc.« (MGM), den er allerdings schon kurze Zeit später – mit Ausnahme des Filmarchivs – wieder verkaufte. 1996 übernahm der Time-Warner-Konzern die einzelnen Geschäftszweige von Turner in einer 8-Mrd-Dollar-Transaktion und machte ihn gleichzeitig zu seinem größten Einzelaktionär. Der Konzern mit seinem Ko-Vorstandsvorsitzenden Turner ist das weltweit größte Medien- und Unterhaltungsunternehmen. Turner gilt als großer Selbstdarsteller und Medienstar, dem nachgesagt wird, daß er bei Nachrichtenmangel auch gerne selbst für Schlagzeilen sorgt. So hat er Pläne, im kommenden Jahr als Bewerber um das Präsidentenamt der USA anzutreten, als »sehr ernst« charakterisiert. Er ist Gewinner des »America Cup«, des Pokals im prestigeträchtigsten Segelwettbewerb der Welt, und besitzt in Atlanta die dortige Profi-Baseballmannschaft wie auch das Basketballteam.

Schon in den achtziger Jahren war er im sozialen Bereich tätig. So hatte er unter dem Eindruck der politisch motivierten Boykotte der Olympischen Spiele von 1980 in Moskau und 1984 in Los Angeles die »Spiele des guten Willens« (Goodwill Games) ins Leben gerufen, die 1986 das erste Mal in Moskau ausgetragen wurden und seitdem alle vier Jahre stattfinden. Sein Engagement hat sich seit der 1991 erfolgten Heirat mit seiner dritten Frau Jane Fonda noch gesteigert; diese gilt als die treibende Kraft hinter den politischen und sozialen Aktivitäten Turners.

### *Wirkungen einer großzügigen Gabe*

Die Resonanz auf die Ankündigung der größten Summe, die jemals an eine einzelne Organisati-

on gespendet wurde respektive noch wird, war groß. Führende US-Magazine und -Tageszeitungen widmeten Turner Titelseite oder Schlagzeilen. Er selbst folgte gern dem Motto »Tue Gutes und rede darüber« und erläuterte seine Entscheidung einen Tag später in einem Interview mit Larry King auf seinem Haussender CNN. Hier sprach er von einer Milliarde Dollar als »einer hübschen runden Summe«.

Turner, ein erklärter Internationalist, hat mit dieser Spende ein politisches Zeichen gesetzt. Denn der Adressat der Spende ist in den Augen mancher US-Amerikaner höchst fragwürdig. Nicht nur, daß die Vereinten Nationen einem bestimmten Spektrum der Öffentlichkeit suspekt sind; hinzu kommt, daß Turner sich (wie zuvor auch der Finanzmagnat George Soros mit seiner Spende an ehemalige Ostblockstaaten) nicht an eine einheimische Organisation wandte. Damit zog er schlagartig den Haß vieler sich als »Patrioten« verstehender Extremisten auf sich. Beschimpfungen und Angriffe richteten sich gerade auch gegen seine Frau, und der wegen ihres friedenspolitischen Engagements als »Hanoi-Jane« geschmähten Frau Fonda gesellte sich im Feindbild mancher Kreise nun »United Nations Ted« hinzu.

Mit dieser Schenkung war in der Tat beabsichtigt, die amerikanische Regierung in eine peinliche Lage zu bringen. Die USA waren zum Zeitpunkt der Ankündigung bei ihren Beitragszahlungen für die Vereinten Nationen mit etwa 1,3 Mrd Dollar im Rückstand – eine Tatsache, auf die Turner in Interviews immer wieder hingewiesen hat. Noch ein halbes Jahr vor der Spende hatte er, halb im Scherz, öffentlich darüber nachgedacht, die amerikanischen Schulden bei den Vereinten Nationen aufzukaufen, um sie dann dem amerikanischen Kongreß in Person des konservativen Senators Jesse Helms, des Vorsitzenden des Senatsausschusses für auswärtige Beziehungen, mit der Drohung vorzulegen: »Zahlen, sonst bekommt ihr eine Klage an den Hals!«

Inwieweit dies nur ein Scherz war, kann dahingestellt bleiben. Washington sah sich jedenfalls gezwungen, nach der Ankündigung Turners vom September 1997 zu reagieren. So begrüßte die amerikanische Regierung offiziell die großzügige Spende, aber Außenministerin Madeleine Albright betonte zugleich, daß man deswegen keine Abstriche an der offiziellen Forderung nach einer Reform der Vereinten Nationen machen werde. Eine nicht sehr überzeugende Aussage, denn sowohl Turner wie auch Annan sehen die Schenkung als Bestätigung und Anerkennung der schon gemachten Reformen und als Ansbuch für weitere Veränderungen. Der UN-Generalsekretär versteht die Spende ausweislich seines Jahresberichts für die 53. Tagung der Generalversammlung aber auch als Ausdruck eines ganz neuen Phänomens, das die Welt erfaßt habe: »des aufkeimenden Gefühls, Bürger der Welt zu sein und globale Verantwortung zu tragen«. Hier schwingt stark die Hoffnung nach einer internationalen Zivilgesellschaft mit, die in der Lage ist, auch mit den negativen Auswirkungen der Globalisierung umzugehen. Turner antwortete denn auch auf die Frage nach dem Grund für die Auswahl ausgerechnet diesen Empfängers: »Es ist die Organisation, die die größte Reichweite hat, den stärk-

sten Einfluß besitzt und am meisten Gutes tut.« Entgegen dem äußeren Anschein befindet er sich mit dieser positiven Grundhaltung durchaus im Einklang mit der Mehrzahl der amerikanischen Wähler, wie eine zu Jahresbeginn 1999 am UN-Sitz vorgestellte Umfrage belegt. Danach bewerten 70 vH der Befragten die Vereinten Nationen positiv und nur 27 vH negativ. Selbst eine Mehrheit (57 vH) der republikanischen Wähler wie der christlichen Fundamentalisten (70 vH) teilt diese Haltung. 62 vH der Befragten sind der Auffassung, daß die USA ihre Schulden bei der Weltorganisation begleichen sollen.

Freilich wandte sich Turner nicht nur gegen die Regierung in Washington, sondern ließ auch die Besitzer großer Vermögen nicht ungeschoren. Er hatte schon zuvor die im »Forbes« Magazine veröffentlichte Liste der 400 reichsten US-Bürger kritisiert, weil sie schädlich für das Land sei. Durch diese Liste werde nur der persönliche Ehrgeiz angestachelt, und die Leute würden nur noch darauf achten, wer der Reichste sei, nicht aber, wer als größter Mäzen gelten könne. Turner kündigte an, daß jeder Reiche einen Brief oder Telefonanruf mit der Aufforderung, seinem Beispiel zu folgen, erwarten dürfe. Die Milliardäre hätten eine zweite Französische Revolution zu erwarten, wenn sie nicht lernten zu teilen; andernfalls würden sie sich im Ochsenkarren auf dem Wege zum Schafott wiederfinden.

#### *Was tun mit der Milliarde?*

Wie spontan der Entschluß Ted Turners erfolgte, zeigt sich daran, daß er seine Finanzberater in helle Aufregung versetzte. Wie genau Turner es bewerkstelligen will, die gesamte Summe zur Verfügung zu stellen, ist noch immer nicht ganz klar. Eine Beleihung der Aktien würde eine hohe Einkommensteuerschuld nach sich ziehen, und da Turner auch weiterhin die Aktienstimmrechte und damit seinen Einfluß auf den Time-Warner-Konzern behalten will, schließt dies einen Verkauf an der Börse aus. Auch eine direkte Zahlung durch Turner ist denkbar und scheint in den ersten beiden Runden der Vergabe von Geldern stattgefunden zu haben. Wie auch immer, klar sind auf jeden Fall die Rahmenbedingungen. Die Schenkung beläuft sich auf eine Summe von 1 Mrd Dollar in Time-Warner-Aktien zum Zeitpunkt der Ankündigung. Sollte der Kurs der Aktien in den folgenden zehn Jahren fallen, sinkt damit die Spendensumme. Steigt der Kurs, so bleibt es aber trotzdem bei der zugesagten Milliarde.

Es wurden drei Institutionen gebildet, die die Gelder verwalten und an die entsprechend zu fördernden Projekte weiterleiten sollen: zum einen die von Turner ins Leben gerufene UN-Stiftung (United Nations Foundation, UNF) sowie ihre Schwesterorganisation »Fonds für eine bessere Welt« (Better World Fund, BWF) und zum anderen – im Rahmen des UN-Sekretariats – der Fonds der Vereinten Nationen für internationale Partnerschaften (United Nations Fund for International Partnerships, UNFIP). Die Milliarde soll in jährlichen Raten von 100 Mill Dollar an die Vereinten Nationen weitergeleitet werden, wobei pro Quartal 25 Mill Dollar in einzelne Projekte fließen sollen.

#### *Die Stiftung*

Turner hatte von Anfang an klar gemacht, daß das Geld nicht für Verwaltungskosten oder für die Friedensoperationen der Blauhelmsoldaten ausgegeben werden dürfe, sondern gezielt Projekten des Kampfes gegen den Hunger, der Flüchtlingshilfe oder der Räumung von Landminen zu dienen habe. Die Hauptaufgabe der UNF ist die Bereitstellung von Geldern für neue zusätzliche Projekte, die von Programmen oder Personen, die für die Vereinten Nationen arbeiten, initiiert werden.

Die Programmprioritäten liegen dabei bei Vorhaben zugunsten der Gesundheit von Kindern, der Familienplanung und reproduktiven Gesundheit, des Umgangs mit Umwelt- und Klimaänderungen und der Stärkung von Institutionen. Die UNF und der UNFIP haben sich auf einen gemeinsamen Prozeß zur Entwicklung von Projektvorschlägen geeinigt. Die UNF gibt Programmprioritäten und Kriterien für in Betracht kommende Projekte vor. Der UN-Generalsekretär lädt dann durch den UNFIP die einzelnen Organisationen, Programme und Partner der Vereinten Nationen dazu ein, Projektvorschläge einzureichen. Die UNF ist bereit, eng mit den einzelnen Organisationen bei der Entwicklung von Projektvorschlägen zusammenzuarbeiten, wobei die endgültige Formulierung der Vorschläge den Organisationen vorenthalten bleibt. Ein Beratungsausschuß, der direkt dem Generalsekretär zugeordnet ist, begutachtet die Vorschläge, die dem UNFIP übermittelt werden; der Generalsekretär entscheidet dann, welche Projekte der UNF zur Förderung vorgelegt werden, und gibt abschließende Empfehlungen. Auf der Grundlage dieser Vorschläge und Empfehlungen trifft der Verwaltungsrat der UNF die endgültige Entscheidung, welche Projekte bewilligt werden.

Weitere Aufgaben der UNF sind die Vermittlung und Stärkung von Partnerschaften gerade mit dem Privatsektor und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) zur Unterstützung der Vereinten Nationen und die Erschließung von weiteren Geldquellen zur Förderung und Erweiterung von Projekten und Programmen.

#### *Der Fonds*

Die weniger bekannte Schwesterorganisation der Stiftung ist der Fonds. Die Hauptaufgabe des BWF liegt in der Information der Öffentlichkeit über die Aufgaben und Ziele der Vereinten Nationen. Eine Kampagne soll die Bürger darüber informieren, was die Vereinten Nationen tun und inwieweit diese internationale Zusammenarbeit amerikanischen und globalen Interessen dient. Ziel des BWF ist es, ein Netzwerk von Bürgern, Organisationen und Firmen zu etablieren, um Kooperationszusammenhänge mit den Vereinten Nationen zu schaffen. Der BWF verstärkt damit indirekt die Hauptabteilung Presse und Information des UN-Sekretariats. Seit Anfang 1999 ist »UN Wire« als unabhängiger täglicher Informationsdienst von UNF und BWF im Internet präsent (Kennung: <http://www.unfoundation.org/unwire/>); kostenlos werden aktuelle Zusammenfassungen der wichtigsten Ereignisse im Kontext der Vereinten Nationen zur Verfügung gestellt und Verknüpfungen

zu zusätzlichen Informationsquellen angeboten.

Weitere Aufgaben von BWF wie UNF sind die Erschließung neuer Geldquellen für die Öffentlichkeitsarbeit im Sinne der Vereinten Nationen und der internationalen Zusammenarbeit sowie die Förderung von Projekten, die außerhalb des Systems der Vereinten Nationen angesiedelt sind, aber die Anliegen der Vereinten Nationen fördern.

Für wie wichtig Turner die Aufgaben der UNF und des BWF hält, wird an der Berufung von Timothy E. Wirth zum Präsidenten beider Einrichtungen deutlich. Der hochrangige Politiker war zwölf Jahre lang Abgeordneter und sieben Jahre Senator im amerikanischen Kongreß. Zum Zeitpunkt seiner Berufung stand er an führender Stelle im Außenministerium und sollte in dieser Funktion die amerikanische Delegation zur Klimakonferenz im japanischen Kyoto im Dezember 1997 leiten. Von dieser Aufgabe trat er aber zurück, um zu Jahresbeginn 1998 seine neue Position einzunehmen. Wirth wird durch einen Verwaltungsrat unterstützt, der hochrangig und international besetzt ist. So gehören ihm außer Turner und Wirth auch Ruth Cardoso, Graça Machel, Emma Rothschild, Maurice Strong, Andrew Young und Muhammad Yunus an. Hauptamtlich sind 22 Personen für die UNF tätig.

Die Leitung des UNFIP als Exekutivdirektor hatte Annan ab dem 1. März 1998 Miles Stoby übertragen. Stoby, der aus Guyana stammt, ist seit langem für die Vereinten Nationen tätig und wirkte zuletzt an führender Stelle im Team des damaligen »Exekutivkoordinators für die Reform«, Maurice Strong, mit. Als Beigeordneter Generalsekretär der Vereinten Nationen steht Stoby in engem Kontakt zu Kofi Annan; im Januar 1999 wurde ihm allerdings eine andere Aufgabe übertragen.

Die Besetzung der Positionen zeigt jedenfalls, daß sowohl Turner wie auch Annan hier einen engen Bezug zu den eingeleiteten Reformen im Auge hatten.

#### *Geförderte Projekte*

Obwohl sich die rechtliche Fixierung der Vergabe der Zuwendungen als problematisch erwiesen hatte, war die Prüfung von Projekten schon zu Beginn des Jahres 1998 angelaufen. In einer gemeinsamen Pressekonferenz von UNF und UNFIP am 20. Mai 1998 verkündeten Wirth und Stoby, daß in der ersten Runde 22 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 22 181 000 Dollar bewilligt wurden. Hiervon gingen 6,5 Mill an Gesundheitsprogramme für Kinder, 1,4 Mill an Projekte im Bereich der Umwelt- und Klimaänderungen und 9,3 Mill an Frauen- und Bevölkerungsprogramme. Weitere geförderte Projekte befassen sich mit Maßnahmen gegen Landminen (2,6 Mill), mit der Nahrungsmittelversorgung (1,2 Mill) sowie der Drogenkontrolle und der Armutslinderung (zusammen 1,1 Mill). So verfolgt zum Beispiel ein mit 2,1 Mill Dollar gefördertes Projekt des UNFPA in den Philippinen einen umfassenden Ansatz zu Familienplanung und reproduktiver Gesundheit in enger Zusammenarbeit mit Regierungsstellen, NGOs und den örtlichen Gemeinwesen. Damit hatte die erste Runde der Zuteilungen bereits

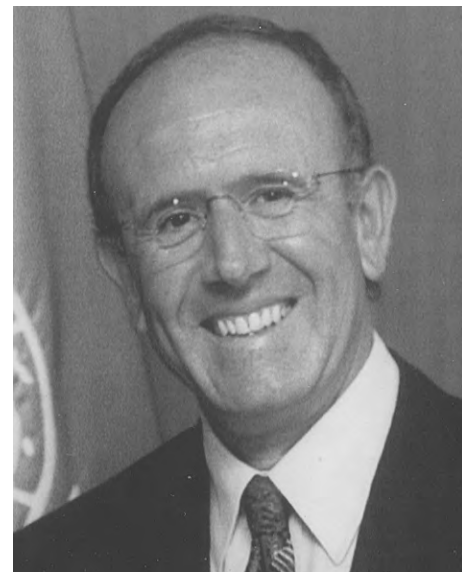
acht Monate nach Ankündigung der Spende begonnen – ein bemerkenswert kurzer Zeitraum.

Die zweite Runde der Projektförderung wurde der Weltpresse im letzten Herbst vorgestellt. Bei einer Gesamtsumme von 32,8 Mill Dollar und insgesamt 17 Projekten lag der Schwerpunkt diesmal auf dem Gebiet der Umwelt. So gingen 650 000 Dollar an ein Projekt des UNEP, welches sich mit dem Phänomen El Niño befaßt, und weitere 2,3 Mill Dollar an einen gemeinsamen Projektvorschlag von UNCHS (Habitat) und UNEP, welcher sich mit der Wasserversorgung von afrikanischen Städten beschäftigt. In diesem Zusammenhang betonte UNEP-Exekutivdirektor Klaus Töpfer, daß man die richtigen Probleme anvisiert habe. Im Bereich der Gesundheitsvorsorge für Kinder geht es unter anderem um ein Projekt, welches sich mit der Vorbeugung von Mutter-zu-Kind-Übertragungen des HIV in Asien und Afrika beschäftigt und das mit 3,1 Mill Dollar gefördert wird. Auch zum Programm des UNHCR hat die Stiftung mittlerweile ihren ersten Beitrag geleistet: mit 1,65 Mill Dollar für ein Projekt, mit dem der sexuellen Gewalt gegen Frauen und Mädchen unter den Flüchtlingen begegnet werden soll. Das auf eineinhalb Jahre angelegte Vorhaben in mehreren west- und ostafrikanischen Ländern soll über die Prävention hinaus auch die Opfer sexueller Gewalt unterstützen und einen Beitrag zur Suche nach den Tätern leisten.

#### *Nachahmer willkommen*

Eine der Wirkungen der Milliarden-schenkung Turners liegt darin, daß sie in gewissem Umfang einen Wettbewerb der Philanthropie unter möglichen Mäzenen in den Vereinigten Staaten angeregt hat. So hat die Rockefeller-Stiftung mit Amtsantritt von Gro Harlem Brundtland als Generaldirektorin der WHO Mitte 1998 verkündet, daß sie den mit der Wahl Brundtlands verbundenen erhofften Kurswechsel und die erwarteten strukturellen Veränderungen dieser Sonderorganisation in den nächsten zwei Jahren mit 2,5 Mill Dollar unterstützen werde. Die ehemalige norwegische Ministerpräsidentin hatte nach zehn Jahren den Japaner Hiroshi Nakajima abgelöst, dem mangelnde Transparenz und Ineffektivität bei der Führung der WHO vorgeworfen wurde. Brundtland gilt als energisch, und man traut ihr zu, daß unter ihrer Führung die Arbeit der WHO effizienter und transparenter werden könnte. So verwundert es auch kaum, daß sie die Lieblingskandidatin der USA war und es ihr gelang, sich gegen ihre sechs Gegenkandidaten, allesamt aus Entwicklungsländern, durchzusetzen. Freilich war der Aufwand enorm. Oslo unterstützte den Werbefeldzug von Frau Brundtland mit fünf Diplomaten und steigerte in dieser Phase seine freiwilligen Leistungen an die WHO erheblich; Brundtland selbst bereiste alle 31 Länder, die im Exekutivrat der WHO vertreten sind, und warb um ihre Stimmen.

Aus dem von der Rockefeller-Stiftung ins Leben gerufenen Gesundheitsfonds (Global Health Leadership Fund) sollen in einer zweijährigen Übergangsphase Experten aus verschiedenen Fachgebieten bezahlt werden, die



*Teil des Reformprogramms von UN-Generalsekretär Kofi Annan war es, Wien zum Zentrum für die Bemühungen der Weltorganisation um die Bekämpfung von Drogen und Kriminalität zu machen. Dies ist durch die Einrichtung des »Büros der Vereinten Nationen für Drogenbekämpfung und Verbrechenverhütung« (ODCCP) geschehen. Ihm steht seit September 1997 der Italiener Pino Arlacchi als Exekutivdirektor vor, der zugleich auch Generaldirektor des Wiener Büros der UN ist. Untergeneralsekretär Arlacchi hatte sich in seiner Heimat den Ruf eines unnachsichtigen Gegners der Mafia erworben. Der Soziologieprofessor gehörte in den neunziger Jahren für die Linksdemokraten (PDS) dem Abgeordnetenhaus und dann dem Senat an. Arlacchi wurde am 21. Februar 1951 in Gioia Taura (Reggio Calabria) geboren.*

der WHO zur Verfügung stehen werden. Auch hier zeigt sich eine Kombination von westlicher zivilgesellschaftlicher Initiative, Effizienzorientierung und Reformdruck; die Entwicklungsländer indes bleiben in der klassischen Rolle der Empfänger.

Eine noch prominentere Erscheinung des gegenwärtigen Kommunikationszeitalters als Turner ist Bill Gates. Dieser hatte 1997 nur Platz vier auf der vom Magazin »Fortune« erstellten Liste der gebefreudigsten Philanthropen erreicht und war damit hinter Turner – unter dessen öffentlich ausgeteilten Seitenhieben er in letzter Zeit leiden mußte – geblieben. Gates hat offensichtlich seine Spendenaktivitäten forciert und unter anderem zwei Projekte des UNFPA mit insgesamt 1,7 Mill Dollar gefördert.

#### *Privater Großmut und öffentliche Armut*

Trotz der positiven Effekte für die Vereinten Nationen, die sich auch in einem Imagegewinn ausdrücken, stellen die Gaben von Turner, Gates und der Rockefeller-Stiftung keine Lösung der strukturellen Finanzierungsprobleme der Vereinten Nationen dar. Die Verantwortung für die Ausstattung der UN liegt bei ihren Mitgliedern, jedenfalls so lange, wie diese sich gegen eigenständige Einkommensquellen der Weltorganisation, etwa durch die Erhebung internationaler Abgaben beispielsweise auf den Luftverkehr, sperren.

Zudem ist Turner nicht der typische Mäzen. Er hat klar gemacht, daß er mit dieser Schenkung

auch die amerikanische Regierung unter Druck setzen wollte, damit sie ihren Beitragszahlungen an die Vereinten Nationen nachkommt. Dieser eindeutig politische Aspekt hat viele Kommentatoren dazu bewogen, die Spende zwar grundsätzlich gutzuheißen, aber jegliche Einflußnahme strikt abzulehnen. Doch nimmt, abgesehen davon, daß alleine schon die Auswahl des Adressaten eine politische Entscheidung darstellt, jeder nicht-anonyme Geber zumindest indirekt Einfluß auf den Empfänger. Nicht von ungefähr hat sich in Washington ein ganzer Wirtschaftszweig gebildet, der sich auf nichts anderes als auf professionelle Einflußnahme spezialisiert hat. Der nächste Milliardär wird sich als Empfänger wieder eine konservative Stiftung aussuchen und damit Druck aus einer anderen Richtung auf die US-Regierung ausüben – auch wenn der Ablauf weniger spektakulär erfolgen und die politische Intention nicht öffentlich als solche benannt werden mag.

Mildtätigkeit stellt in den Vereinigten Staaten ein gesellschaftliches Muß dar. Die einzelnen Spenden und Spender werden mit Hilfe der Medien der Öffentlichkeit präsentiert. Dabei wird oft übersehen, daß in den USA das Spendenaufkommen seit Jahren gleichbleibend bei 1,9 vH des Bruttosozialprodukts liegt, wie aus den Übersichten einer einschlägig tätigen Fachorganisation (American Association of Fund-Raising Counsel, AAFRC) hervorgeht. Damit übersteigt es zwar das deutsche Pro-Kopf-Aufkommen um mehr als das Siebenfache, aber es darf nicht übersehen werden, daß damit längst nicht das hohe Niveau der Aufwendungen für Kultur und Soziales in Deutschland erreicht werden kann.

Interessanterweise sind es auch nicht die Firmen und Stiftungen, die den größten Anteil zu dieser 1,9-vH-Quote beitragen, sondern Einzelpersonen mit einem Anteil von fast vier Fünfteln. Ein großer Teil von ihnen kommt aus der Mittelklasse.

Nachdenklich mag auch stimmen, daß das erhebliche Vermögen, aus dem etwa ein George Soros in den letzten Jahren reichlich gespendet hat, letztlich von Steuerzahlern stammt, gegen deren Währung er spekuliert hatte. Noch nicht einmal polemisch ist der Hinweis, daß Gaben, die in diesem Jahr vielleicht an eine amerikanische Krebsklinik gehen, vormals die Dollarserven der thailändischen Notenbank bildeten (und dem Spender auch noch Steuererleichterungen bringen). Auf Grund der jüngsten Entwicklungen in Asien und anderen Weltregionen haben sich beispielsweise Bill Clinton, Helmut Schmidt und auch George Soros mittlerweile dafür ausgesprochen, über die Regulierung der internationalen Kapitalmärkte nachzudenken.

Ted Turner stellt nicht den Erwerb der Dollar-milliarden in Frage, sondern deren Verwendung. Auf die auf nationaler wie internationaler Ebene erheblichen Ungleichgewichte in der Einkommensverteilung lenkt er die Aufmerksamkeit nicht, und zur Lösung struktureller Probleme leistet er letztlich keinen Beitrag. Es bleibt ein vorbildliches zivilgesellschaftliches Engagement, ein beherztes Eintreten für die Vereinten Nationen und eine sinnvolle Geldausgabe zugunsten der einzelnen begünstigten Projekte. Wenig ist das nicht. □

## Rechtsfragen

### Juristische Ermüdungserscheinungen

BEATE RUDOLF

#### **Völkerrechtskommission: 49. und 50. Tagung – Entwurf zur Haftung für nichtrechtswidriges Verhalten verabschiedet – Verbrechen von Staaten streitig**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 6/1996 S. 225ff. fort.)

War 1994 mit der Vorlage eines Entwurfs für das Statut eines künftigen internationalen Strafgerichtshofs wie 1996 mit der Fertigstellung eines Kodex der Verbrechen gegen die Menschheit der *Völkerrechtskommission* der Vereinten Nationen (International Law Commission, ILC) jeweils ein großer Wurf gelungen, so nutzten die 34 Völkerrechtsexperten ihre 49. Tagung (12.5.-18.7.1997 in Genf) für eine Atempause. Einziger substantieller Fortschritt war die Verabschiedung in erster Lesung von Artikelentwürfen zum Thema *Staatsangehörigkeit in bezug auf Staatennachfolge*. Diese betreffen die Rechte natürlicher Personen und verfolgen insbesondere das Ziel, Staatenlosigkeit von Menschen als Folge von Staatennachfolge zu verhindern. Bei den *Vorbehalten zu multilateralen Verträgen* kam die ILC zu dem Schluß, daß keine besonderen Regeln für Vorbehalte zu menschenrechtlichen Verträgen erforderlich seien, und entschied sich gegen eine weitere Befassung mit diesem Fragenkomplex. Diese Entscheidung stieß außerhalb des Gremiums auf heftige Kritik (vgl. S. 23 dieser Ausgabe). Für die neuen Themenfelder *einseitige Akte von Staaten* und *diplomatischer Schutz* wurden zunächst einmal Berichtersteller eingesetzt. Das Thema *Haftung für Schäden aus nichtrechtswidrigem Verhalten* unterzog die Völkerrechtskommission einer Gesamtüberprüfung und kam zu dem wenig überraschenden Ergebnis, daß von dessen beiden Teilbereichen – Prävention von künftigen Schäden und Haftung für eingetretene Schäden – der erstgenannte wegen des dort mühsam erreichten Konsenses vorrangig behandelt werden solle.

Ihre 50. Tagung führte die ILC erstmals in zwei Sitzungsperioden durch (20.4.-12.6.1998 in Genf und 27.7.-14.8.1998 in New York). Das Gremium zeigte sich dabei deutlich weniger innovativ als noch in den vergangenen Jahren bei den Arbeiten zum internationalen Strafgerichtshof und zum Völkerstrafrecht. Die fehlende Bereitschaft, entsprechend der Aufgabe des Gremiums neben der Kodifizierung des Völkerrechts auch seine Fortentwicklung voranzutreiben, zeigte sich insbesondere im großen Widerstand gegen das Konzept der Staatenverbrechen. Positiv scheint sich abzuzeichnen, daß der verstärkte Einsatz von Arbeitsgruppen zu einer früheren Konturierung der zu behandelnden Fragestellungen und damit zu einer konzentrierteren Bearbeitung durch Berichtersteller und Kommissionsmitglieder führt.

Nach zwanzigjähriger Bearbeitung des Themas

*Haftung für Schäden aus nichtrechtswidrigem Verhalten* konnte die ILC die ersten 17 kommentierten Artikelentwürfe in erster Lesung verabschieden. Nunmehr ist es an den UN-Mitgliedstaaten, hierzu bis zum Ende des Jahres 1999 Stellung zu nehmen. Die Vorschriften beziehen sich auf »erheblichen grenzüberschreitenden Schaden«, wobei bei verheerendem Schaden eine geringe Eintrittswahrscheinlichkeit bereits ausreicht (Artikel 1). Da die Kommission hierbei auf die objektive Vorhersehbarkeit abstellt, ist der frühere Streit, ob auch unvorhersehbarer Schaden erfaßt sein soll, entschieden. Es bleibt dabei, daß der Begriff des Schadensrisikos variabel definiert wird: je höher der möglicherweise eintretende Schaden ist, desto geringer braucht seine Wahrscheinlichkeit zu sein, wobei Untergrenze die »geringe Wahrscheinlichkeit« sein soll. Auf die Aufstellung einer Liste der von den Regeln erfaßten Aktivitäten wurde – zumindest vorläufig – verzichtet. Der Grundsatz wurde beibehalten, daß nur physische Folgen von risikobehafteten Aktivitäten und damit Umweltbeeinträchtigungen erfaßt sind, nicht aber solche Folgen, die über das Verhalten von Menschen vermittelt werden, wie dies etwa bei ökonomischen Auswirkungen einer wirtschaftspolitischen Entscheidung der Fall ist. Als erste materielle Pflicht legt der Entwurf fest, daß Staaten verpflichtet sind, ein derartiges Schadensrisiko zu verhindern oder zu minimieren. Hieran schließen sich detaillierte Pflichten der Staaten an (Art. 7-10), beginnend mit einem Genehmigungserfordernis bei risikobehafteten Tätigkeiten über die Notwendigkeit von Umweltverträglichkeitsprüfungen und die Verpflichtung zur Information der Öffentlichkeit, die Notifizierung eines Vorhabens an die möglicherweise beeinträchtigten Staaten und Übermittlung relevanter Informationen bis hin zur Pflicht zur Konsultation (Art. 11). Deren Ziel ist ein gerechter Ausgleich der widerstreitenden Interessen, der an den im Entwurf aufgelisteten Faktoren zu bemessen ist (Art. 12). In verfahrensrechtlicher Hinsicht bedeutsam ist das Verbot, Privatpersonen auf Grund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes zu diskriminieren, wenn diese nach innerstaatlichem Recht Klagen gegen ein Vorhaben erheben. Auffallend ist, daß – anders als noch in dem 1996 provisorisch angenommenen Entwurf – nunmehr Regeln über eine Ersatzpflicht im Falle des Schadenseintritts nach erfolgreichen Konsultationen weggelassen wurden. Das Thema scheint sich damit entgegen seinem Titel endgültig von Haftungsfragen entfernt zu haben und allein auf Prävention zu beschränken. Ebenso bedeutsam ist, daß der Grundsatz der staatlichen Handlungsfreiheit auf dem eigenen Territorium ersatzlos weggefallen ist.

Zum Thema *Diplomatischer Schutz* lag der erste, noch vorläufige Bericht des Berichterstellers Mohamed Bennouna vor. Zentral waren darin die Frage nach der Rechtsnatur des diplomatischen Schutzes, insbesondere des Inhabers der damit geltend gemachten Rechte. Die Debatte innerhalb der hierzu eingesetzten Arbeitsgruppe zeigte, daß die Meinungen geteilt waren. Daher konnte eine Einigung für das weitere Vorgehen nur dahin gehend erzielt werden, daß Ausgangspunkt der gewohnheitsrechtliche Ansatz des diplomatischen Schutzes sein sollte,