

der Mitgliedstaaten wurde die Forderung nach nominalem Nullwachstum (zero nominal growth, ZNG) nicht erhoben. »ZNG« ist bekanntlich ein negativ besetztes Reizwort für die in der »Gruppe der 77« (G-77) verbundenen Entwicklungsländer – wengleich auch einige der Schwellenländer aus der G-77 insgeheim diesem Konzept zugestimmt haben. Darüber hinaus waren die Empfehlungen des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) zum Haushaltentwurf überraschend moderat ausgefallen und hatten vor allem einen Großteil der vom Generalsekretär der Vereinten Nationen geforderten neuen Dienstposten befürwortet.

II. Zwar hatten die Hauptbeitragszahler beim Generalsekretär – wie vor Verhandlungen über den Haushalt üblich – demarchiert und Haushaltsdisziplin, Managementreformen und Einsparungen vor allem bei den Konferenzdiensten zur Finanzierung neuer Aktivitäten gefordert. Sie hatten aber ausdrücklich keinen Ansatz für Haushaltsobergrenzen benannt und damit für diesen Haushalt auf die Geltendmachung des ZNG-Konzepts verzichtet. Auch in der »Genfer Gruppe«, einem informellen Gremium von Mitgliedstaaten, die mehr als 1 vH des UN-Haushalts finanzieren, wurden moderate Töne angeschlagen und keine Obergrenze vorgegeben. Eher verhalten wurde von den USA und Großbritannien nominales Nullwachstum als erstrebenswert dargestellt; die Einlassungen Japans waren wie immer recht vage.

Für die Vertreter Berlins stand eine schwierige Gratwanderung bevor. Auf der einen Seite galt es der generellen UN-politischen Rolle Deutschlands gerecht zu werden und nicht ganz unbegründete Mehranforderungen (wie beispielsweise für die Verbesserung der Sicherheit des UN-Personals und der Liegenschaften sowie der Friedensoperationen) zu berücksichtigen, andererseits war der mit dem »Zukunftsprogramm 2000« der Bundesregierung eingeschlagene Konsolidierungspfad fortzusetzen. Hier geht es darum, die zentrale Aufgabe der deutschen Haushaltspolitik, 2006 einen ausgeglichenen Bundeshaushalt vorzulegen, zu verwirklichen. Davon können auch internationale Verpflichtungen nicht ausgenommen werden. Nachdem zu erkennen gewesen war, daß selbst die USA eher ein Lippenbekenntnis zum nominalen Nullwachstum abgaben, plädierte Deutschland für einen am Nullwachstum orientierten Haushalt, im Rahmen strikter Haushaltsdisziplin, mit der Maßgabe, auch ein beschränktes Überschreiten des nominalen Nullwachstums mittragen zu können.

Von den US-Verhandlungsführern wurde das ZNG-Konzept nicht offensiv vertreten; deshalb fanden in den Korridoren auch ständig verbreitete Gerüchte Glauben, wonach die Vereinigten Staaten bereit seien, einen Beitrag für 2002/03 zu übernehmen, der ihrem Anteil für 2000/01 entspreche. Wegen des 2001 von 25 auf 22 vH gesunkenen Beitragssatzes hätte dies ein Haushaltsvolumen von 2,7 Mrd Dollar ermöglicht. Durch das eher passive Verhalten der USA in den Haushaltsverhandlungen gewannen diese Gerüchte trotz ständiger Dementis an Plausibilität.

Vor der entscheidenden Nachtsitzung am 20.

Dezember 2001 hatten aus dem Sekretariat gestreute Gerüchte über ein Abschlußvolumen von 2,675 Mrd Dollar für zusätzliche Unruhe und erhebliche Spannung gesorgt. Insofern kann der in den frühen Morgenstunden des 21. Dezember gefundene Kompromiß in Höhe von 2 625 178 700 Mrd Dollar fast als ein Erfolg bezeichnet werden. Es ist klar, daß in diesem späten Stadium der Verhandlungen die einzelnen Haushaltssektionen keine Rolle mehr spielten, sondern nur noch ein Pokern um Zahlen stattfand. Nicht zufällig lag dann auch das Ergebnis fast genau zwischen der in den Verhandlungen von einigen Delegationen genannten Untergrenze von 2,59 Mrd Dollar und der von der US-Delegation als »schlimmster Fall« bezeichneten Obergrenze von 2,65 Mrd Dollar. Eine Anpassung in den einzelnen Haushaltssektionen erfolgte dann in traditionellen Bereichen wie Reise- und Gutachterkosten und bei der Festsetzung der Höhe der im Haushaltsjahr nicht zu besetzenden Dienstposten (vacancy rate) sowie durch globale Kürzungen.

Dabei war ein Kompromiß bei 2,615 Mrd Dollar, der aktiv von den deutschen Verhandlungsführern mit Unterstützung aus Berlin betrieben wurde, fast festgeklopft, als zur allgemeinen Überraschung das bisher als restriktiv eingeschätzte Japan durch eigene Vorschläge das Volumen in die Höhe trieb und damit die Solidarität mit seinen Partnern opferte, um Partikularinteressen zu verfolgen. Dafür mögen Ambitionen auf einen hochrangigen Posten im Sekretariat maßgebend gewesen sein. Beobachter registrierten angesichts der bekannten Haushaltszwänge in Tokyo, die etwa zur Kürzung der Entwicklungshilfe-Leistungen um ein Zehntel geführt haben, dieses Vorgehen mit ungläubigem Staunen.

Im schließlich verabschiedeten Haushalt 2002/03 sind die großen Ausgabenblöcke unverändert geblieben. Den höchsten Posten macht der Einzelplan I (Allgemeine Politik, Gesamtleitung und Koordinierung), der vor allem die Konferenzdienste einschließlich der Ausgaben für die Generalversammlung umfaßt, mit etwa 500 Mill Dollar aus. Gefolgt wird er von den Ausgaben für Verwaltung (Einzelplan VIII: Gemeinsame Unterstützungsdienste) und regionale Wirtschaftskommissionen (Einzelplan V) mit 429 beziehungsweise 335 Mill Dollar.

III. Der Zweijahreshaushalt für 2002 und 2003 in Höhe von 2 625 178 700 Dollar geht von Einnahmen in Höhe von 51,7 Mill Dollar aus. Von den Mitgliedstaaten ist somit ein Beitrag in Höhe von 2 563 478 700 Dollar zu finanzieren, der je zur Hälfte in den beiden Haushaltsjahren darzustellen ist. Auf Deutschland entfällt nach einigen vom Sekretariat vorgenommenen Gegenrechnungen ein Beitrag in Höhe von 109 322 981 Dollar, der bereits Ende Dezember vom UN-Sekretariat angefordert wurde. Deutschland zählt weiterhin zu den verlässlichen Beitragszahlern. Sein Anteil beträgt nach dem geltenden Beitragsschlüssel im laufenden Jahr 9,845 vH; 2003 werden es 9,769 vH sein.

Die Beiträge zu den Friedensoperationen der Vereinten Nationen werden bekanntlich separat von denen des regulären Haushalts erhoben und gelten grundsätzlich für einen Jahreszeitraum ab 1. Juli des betreffenden Jahres. Für das Haushalts-

jahr 2002 sind in den Bundeshaushalt dafür 290,2 Mill Dollar eingestellt. Insgesamt stehen 2002 für den regulären Haushalt, die Friedensoperationen, die internationalen Gerichtshöfe und den Deutschen Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen 426,6 Mill Dollar zur Verfügung. Erwähnenswert ist, daß hinsichtlich der Begleichung von DDR-Altschulden, die von der Bundesregierung ohne Anerkennung einer Rechtspflicht durch Teilzahlungen erfolgen, 2001 ein weiterer Beitrag in Höhe von 2,5 Mill Dollar geleistet wurde, so daß noch 6,8 Mill Dollar unberücksichtigt bleiben.

Trotz Begleichung eines erheblichen Teils ihrer Rückstände waren die Vereinigten Staaten per 15. Dezember 2001 weiterhin größter Beitragsschuldner der UN. Zu diesem Zeitpunkt standen noch Beitragszahlungen in Höhe von mehr als 165 Mill Dollar, das sind rund 62 vH der Beitragsveranlagung für 2001 zum regulären Haushalt, aus. Brasilien und Argentinien waren mit 17,6 respektive 11,5 Mill Dollar zweit- und drittgrößter Schuldner. Noch dramatischer ist die Situation bei den friedenserhaltenden Maßnahmen. Hier schuldeten die USA für den laufenden sowie für zurückliegende Veranlagungszeiträume rund 800 Mill Dollar. □

Rechtsfragen

Meilenstein Staatenverantwortlichkeit

BEATE RUDOLF

Völkerrechtskommission: 53. Tagung – Kodifikation der Verantwortlichkeit der Staaten für rechtswidriges Verhalten – Entwurf zur Prävention grenzüberschreitender Schäden – Kaum Fortschritte bei diplomatischem Schutz und einseitigen Akten von Staaten

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Beate Rudolf, Vermeidung grenzübergreifender Schäden, VN 6/2000 S. 212f., fort.)

Ganz im Zeichen der Staatenverantwortlichkeit stand die 53. Tagung der *Völkerrechtskommission* der Vereinten Nationen (International Law Commission, ILC) in Genf vom 23. April bis zum 1. Juni und vom 2. Juli bis zum 10. August 2001. Damit stand das gleiche Thema im Zentrum der Beratungen wie auf der vorherigen Zusammenkunft. Im Jahre 2001 gelang es den 34 Sachverständigen, ein Projekt abzuschließen, welches 1962 in Angriff genommen worden war. Einen Teilerfolg stellte auch die Verabschiedung eines Entwurfs zur Prävention grenzüberschreitender Schäden dar. Diese Schwerpunktsetzung erklärt, weshalb bei den übrigen Themen nur geringer Fortschritt zu verzeichnen ist.

Zur *Verantwortlichkeit von Staaten für rechtswidriges Verhalten*, wie die Kommission die Materie nunmehr bezeichnet, liegt jetzt ein 59 Artikel umfassender Entwurf vor. Die Meinungsunterschiede über den in erster Lesung verabschiedeten obligatorischen Streitschlich-

tungsmechanismus führten zu einer Kompromißlösung: Nach dem Vorschlag der ILC soll die Generalversammlung der Vereinten Nationen den Entwurf ohne diesen Teil in einer Resolution annehmen und zu einem späteren Zeitpunkt eine Staatenkonferenz einberufen, welche dann über die Einbeziehung dieses Teiles entscheiden könne. Dem ersten Teil der Empfehlung ist die Generalversammlung auf ihrer Herbsttagung mit Resolution 56/83 auch nachgekommen. Auf den bis zum Schluß heftig umstrittenen Begriff des Staatenverbrechens verzichtet der Entwurf. Er enthält jedoch in Art. 40 eine sinnverwandte, aber abgeschwächte Vorschrift über »schwere« – also grobe und systematische – Verletzungen »zwingender Normen des allgemeinen Völkerrechts«. Damit gibt die ILC den Versuch auf, eine besondere Kategorie von Rechtsverletzungen unterhalb des zwingenden Völkerrechts zu etablieren, nämlich die der schweren Verletzung von Normen, die gegenüber der internationalen Gemeinschaft gelten und für den Schutz ihrer fundamentalen Interessen grundlegend sind. Besondere Rechtsfolge ist in diesen Fällen die Verpflichtung aller Staaten, eine andauernde Verletzung mit allen rechtmäßigen Mitteln zu beenden, keine durch die Verletzung geschaffene Situation als rechtmäßig anzuerkennen und deren Fortbestand auch nicht zu unterstützen (Art. 41). Im übrigen gelten die allgemeinen Rechtsfolgen aus Teil III des Entwurfs, darunter auch das Recht eines jeden Staates, bei einer Verletzung einer Verpflichtung gegenüber der gesamten Staatengemeinschaft (Verpflichtung »erga omnes«) deren Beendigung, Nichtwiederholung und Schadensersatz zugunsten des verletzten Staates oder der begünstigten Einzelperson zu fordern (Art. 48). Die ebenfalls auf der vorherigen Tagung umstrittene Einbeziehung von Gegenmaßnahmen bleibt bestehen. Abschwächungen erfolgten aber insoweit, als an die Stelle der Regelungen zu Drittstaatenrepressalien eine Unberührtheitsklausel trat. Danach beeinträchtigt das Regelwerk nicht das Recht nicht betroffener Staaten, »rechtmäßige Maßnahmen« zur Beendigung der Verletzung oder Sicherung von Schadensersatzleistungen an den betroffenen Staat zu ergreifen (Art. 54). Als Ersatz für die detaillierten Vorschriften zu vorläufigen Gegenmaßnahmen enthält der Entwurf nur noch die salvatorische Klausel, daß das Erfordernis, dem Verletzterstaat Gegenmaßnahmen zu notifizieren, den verletzten Staat nicht an Eilmaßnahmen hindert (Art. 52). Diese offenen Klauseln mögen unbefriedigend erscheinen, spiegeln aber letztlich die tiefgreifenden Differenzen über das Rechtsinstrument der Gegenmaßnahmen wider, welches von den einen als archaisch empfunden und von den anderen als fundamentaler Durchsetzungsmechanismus betrachtet wird. Dennoch wird der Entwurf auf Grund seiner sorgfältigen Erarbeitung und seiner umfangreichen Kommentierungen in Zukunft einen herausragenden Bezugspunkt für die rechtliche Argumentation bilden und kann schon jetzt als Meilenstein der Fortbildung des Völkerrechts gelten.

In zweiter Lesung verabschiedete die Kommission innerhalb des Themas *Haftung für Schäden aus nichtrechtswidrigem Verhalten* ihren Artikelentwurf über die Prävention grenzüber-

schreitender Schäden aus gefahrgeneigten Tätigkeiten. Dabei blieb es bei der Beschränkung dieser Regeln auf nichtrechtswidriges Verhalten (Art. 1). Die Kommentierung stellt klar, daß die Berufung auf die Regeln einen Staat nicht daran hindert, später Ansprüche wegen Staatenverantwortlichkeit zu erheben. Damit begegnen die Experten dem im Vorjahr erhobenen Einwand des Berichterstatters, daß diese Beschränkung eine der Prävention abträgliche Debatte über die Rechtmäßigkeit einer Tätigkeit auslösen könne. Der Entwurf basiert auf den Pflichten zur Prävention erheblicher grenzüberschreitender Schäden (Art. 3) und zur Kooperation (Art. 4). Er bestimmt, daß die Staaten gefahrgeneigte Tätigkeiten genehmigungspflichtig machen müssen (Art. 6) und der Genehmigungsentscheidung eine Risikoabschätzung einschließlich Umweltverträglichkeitsprüfung zugrunde liegen muß (Art. 7). Besteht die Gefahr erheblicher grenzüberschreitender Schäden, so statuiert der Entwurf eine Notifizierungs- und Konsultationspflicht und nennt beispielhaft die Faktoren, die in die erforderliche Interessenabwägung einzustellen sind (Art. 8-10). Die Konsultationspflicht besteht auch, wenn die Parteien über die Gefährlichkeit einer Tätigkeit uneinig sind (Art. 11). Ferner schreibt der Entwurf den Grundsatz der Nichtdiskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit bei Verwaltungs- und Gerichtsverfahren gegen geplante Aktivitäten fest (Art. 15). Eine besondere Absicherung erhält das Regelwerk durch die Streitschlichtungsbestimmung in Art. 19, die dem UN-Generalsekretär ein Ernennungsrecht einräumt, falls ein betroffener Staat seine Mitwirkung bei der Benennung der Mitglieder einer Tatsachenermittlungskommission verweigert. Der Anregung der ILC, den Entwurf als Rahmenkonvention zu verabschieden, kam die Generalversammlung im Herbst 2001 nicht nach, sondern forderte die Experten auf, sich wegen des engen Zusammenhangs von Prävention und Haftung nunmehr den Haftungsfragen zuzuwenden. Schon jetzt dürfte der Entwurf jedoch Staaten bei umweltgefährdenden Aktivitäten in einem Nachbarstaat als Argumentationshilfe mit besonderer Autorität dienen.

Der Praxisleitfaden für *Vorbehalte bei Verträgen* schreitet stetig voran. Der Redaktionsausschuß verabschiedete in erster Lesung zwölf Richtlinien zur Bestätigung von Vorbehalten, die bei der Annahme eines Vertragstexts formuliert wurden, zu nachträglich angebrachten Vorbehalten und der Wirkung von Einsprüchen hiergegen sowie zu nachträglichen Versuchen, den verbindlichen Vertragsinhalt zu modifizieren. Für interpretative Erklärungen nahm der Ausschuß ebenfalls Richtlinien an, die dieselben Bereiche betreffen. Soweit sie bedingte interpretative Erklärungen betreffen, also solche Auslegungen des Vertragstexts, die ein Staat zur Voraussetzung seiner Bindung an den Vertrag macht, entsprechen sie denen für Vorbehalte. Grund für diese Doppelung ist die Entscheidung der Völkerrechtskommission, die Rechtswirkungen von Vorbehalten und interpretativen Erklärungen erst zu einem späteren Zeitpunkt zu untersuchen. Gegebenenfalls wird es also noch zu einer Konsolidierung der Richtlinien kommen. Die von tiefgehenden Kontroversen freie Debatte im Plenum betraf den sechsten Be-

richt des Berichterstatters Alain Pellet, der Fragen der Form von Vorbehalten und interpretativen Erklärungen, der Zuständigkeit, beide Formen von Erklärungen abzugeben, sowie die Art ihrer Übermittlung und Veröffentlichung zum Gegenstand hatte. Diese Richtlinien liegen dem Redaktionsausschuß nunmehr im Entwurf vor.

Der erhebliche Zeitaufwand für den Abschluß zweier wichtiger Projekte ging erneut zu Lasten des Themas *Diplomatischer Schutz*. Die Kommission konnte nur drei Artikelentwürfe aus dem zweiten Bericht des Berichterstatters John R. Dugard debattieren; die übrigen zwei mußten auf die kommende Tagung verschoben werden. Sie betrafen den Wechsel der Staatsangehörigkeit der betroffenen Person und die Übertragung des dem diplomatischen Schutz zugrunde liegenden Anspruchs auf den Angehörigen eines anderen Staates, das Erfordernis der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs und die Bestimmung des Anspruchs, dessentwegen diplomatischer Schutz ausgeübt wird. Besonders hervorzuheben ist, daß der Berichterstatter in der Frage des Staatsangehörigkeitswechsels ein Abweichen von der hergebrachten Regel befürwortet, wonach es für die Bestimmung des anspruchsberechtigten Staates allein auf den Zeitpunkt der Schädigung ankommt. Nach seinem Vorschlag soll bei einem guten Glaubens erfolgten Wechsel der Staatsangehörigkeit der neue Heimatstaat unter Umständen zur Ausübung des diplomatischen Schutzes befugt sein, soweit der frühere Heimatstaat noch keine Schritte ergriffen hat. Nur eine Minderheit der Experten folgte ihm in dieser Ansicht; die Mehrheit hielt eine solche Regelung für unvereinbar mit dem Gedanken, daß ein Staat bei der Ausübung des diplomatischen Schutzes nicht ein Recht des einzelnen, sondern sein eigenes Recht geltend mache. Indes sahen auch die Traditionalisten die Notwendigkeit einer gewissen Auflockerung der strengen Regel, insbesondere im Blick auf Staatsangehörigkeitswechsel durch Staatennachfolge, Heirat oder Einbürgerung nach langer Aufenthaltsdauer. Die Kommission bat hierzu die Staaten um Stellungnahme, um die Frage auf der 54. Tagung entscheiden zu können.

Auch das Thema *einseitige Akte von Staaten* konnten die Experten aus Zeitmangel nur kurz behandeln. Nach Ansicht des Berichterstatters Victor Rodriguez Cedeño bringt auch die auf der vergangenen Tagung beschlossene Beschränkung auf »autonome«, also vertragsunabhängige Akte noch Abgrenzungsschwierigkeiten mit sich, etwa bei interpretativen Erklärungen, die über den Vertragsinhalt hinausgehen. Die Debatte im Plenum ließ Uneinigkeit über die Klassifizierung einseitiger Akte und damit einen fortbestehenden Dissens über die Reichweite des Themas erkennen. Erneut baten die Experten die UN-Mitgliedstaaten um Informationen über ihre Praxis einseitiger Akte, um eine verbesserte Entscheidungsgrundlage zu erhalten.

Von den neuen Themen, die die ILC auf ihrer 52. Tagung als bearbeitungswürdig bezeichnet hatte, wird die *Verantwortlichkeit internationaler Organisationen* auf Weisung der Generalversammlung eine Vorrangstellung erhalten. □