

VEREINTE NATIONEN

Herausgegeben von der
Deutschen Gesellschaft für die
Vereinten Nationen (DGVN)



Zeitschrift für die Vereinten Nationen
und ihre Sonderorganisationen

UN ■ ILO ■ FAO ■ UNESCO ■ ICAO ■ IBRD ■ IFC ■ IDA ■ IMF ■ UPU ■ WHO ■ ITU ■ WMO ■ IMO ■
WIPO ■ IFAD ■ UNIDO ■ WTO ■ IAEA ■ WTO ■ CTBTO ■ OPCW ■ UNRWA ■ UNITAR ■ UNICEF ■
UNHCR ■ WFP ■ UNCTAD ■ UNDP ■ UNFPA ■ UNV ■ UNU ■ UNEP ■ INSTRAW ■ UNHSP ■ ECE ■
ESCAP ■ ECLAC ■ ECA ■ ESCWA ■ CERD ■ CCPR ■ CEDAW ■ CESC ■ CAT ■ CAAS ■ CRC ■ CMW ■
UNTSO ■ UNMOGIP ■ UNFICYP ■ UNDOF ■ UNIFIL ■ MINURSO ■ UNOMIG ■ UNMIK ■
UNAMSIL ■ MONUC ■ UNMEE ■ UNMISSET ■ UNMIL



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

3'04

VEREINTE NATIONEN

52. Jahrgang

Juni 2004

Heft 3

Andreas Zimmermann · Björn Elberling

Grenzen der Legislativbefugnisse des Sicherheitsrats
Resolution 1540 und abstrakte Bedrohungen des Weltfriedens 71

Thomas Bruha

Standpunkt:
Wege aus dem Niemandsland 73

Gillian Dell

Eindämmung von Bestechung und Bestechlichkeit
Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die Korruption 77

Peter A. Köhler

Staatliche Souveränität und Schutz der Arbeitsmigranten
Nach dem Inkrafttreten der Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer 83

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Hans Günter Brauch Brisante Überbleibsel 89

Claudia Mahler Wiederaufnahme des Dialogs 89

Maren Rössler Neue Partnerschaft 93

Ulrich Kalbitzer · Sujata Ghorai Reform verschoben 93

Wolfgang Münch Islamisch-katholische Allianz 96

Karin Oellers-Frahm Erbe der Kolonialzeit 97

Karin Oellers-Frahm Ernte von Schildkröteneiern 99

Karin Oellers-Frahm Hilfreicher Schadensersatz 101

Karin Oellers-Frahm Erbe des Ersten Golfkriegs 101

Karin Oellers-Frahm Neue Tatsachen 104

Karin Oellers-Frahm Im Todestrakt 105

Dokumente der Vereinten Nationen

Internationaler Terrorismus, Irak-Kuwait, Massenvernichtungswaffen, Somalia, Westsahara, Verfahren des Sicherheitsrats 108

Buchbesprechung

Reinhart Helmke Friedrich / Gale: Public-Private Partnership within the United Nations System. Now and Then 116

Gegenwärtige Friedenssicherungseinsätze (Tabelle) 117

Wiederkehrende Gedenkanklässe sowie laufende und künftige Jahre und Jahrzehnte der Vereinten Nationen (Tabelle) 118

VEREINTE NATIONEN · Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. – Begründet von Kurt Seinsch.

ISSN: 0042-384X

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Berlin.

Chefredakteur: Dr. Volker Weyel, Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin, ☎ (030) 25 93 75-10; Telefax: (030) 25 93 75-29.

VEREINTE NATIONEN erscheint in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Druck, Verlag und Anzeigenannahme: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden, ☎ (0 72 21) 21 04-0; Telefax: (0 72 21) 21 04 27.

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

Erscheinungsweise: zweimonatlich. – Bezugsbedingungen: Abonnementspreis jährlich (6 Hefte) Euro 41,- (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten; Einzelheft: Euro 8,- (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten. Bestellungen nehmen entgegen: der Buchhandel und der Verlag; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Kto. 73 636-751, und Stadtparkasse Baden-Baden, Kto. 5-002266.

Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Einem Teil der Auflage liegt eine Beilage der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin, bei.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Präsidium:

Dr. Hans Arnold

Dr. Hans Otto Bräutigam

Dr. Eberhard Brecht,
Bürgermeister der Stadt Quedlinburg

Dr. Fredo Dannenbring

Bärbel Dieckmann,
Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn

Hans Eichel, MdB,
Bundesminister der Finanzen

Prof. Dr. Tono Eitel

Joschka Fischer, MdB,
Bundesminister des Auswärtigen

Dr. Carl-August Fleischhauer

Dr. Walter Gehlhoff

Hans-Dietrich Genscher

Dr. Wilhelm Höynck

Prof. Dr. Klaus Hüfner

Prälat Dr. Karl Jüsten,
Leiter des Katholischen Büros Berlin

Dr. Dieter Kastrup

Dr. Klaus Kinkel

Matthias Kleinert, DaimlerChrysler AG

Dr. Hans-Werner Lautenschlager

Walter Lewalter

Prof. Dr. Jens Naumann

Detlev Graf zu Rantzau

Prälat Dr. Stephan Reimers, Beauftragter der
Evangelischen Kirche bei der Bundesregierung

Annemarie Renger

Prof. Volker Rittberger, Ph. D.

Dr. Helga Timm

Prof. Dr. Christian Tomuschat

Rüdiger Freiherr von Wechmar

Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker, MdB

Dr. Richard von Weizsäcker

Heidemarie Wieczorek-Zeul, MdB,
Bundesministerin für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum, Richter
am Internationalen Seegerichtshof in Hamburg

Alexander Graf York von Wartenburg

Vorstand:

Dr. Christoph Zöpel, MdB, Bochum
(Vorsitzender)

Prof. Dr. Thomas Bruha, Hamburg
(Stellvertretender Vorsitzender)

Ekkehard Griep, München
(Stellvertretender Vorsitzender)

Wilfried Koschorreck, Berlin
(Schatzmeister)

Kai Ahlborn, Erfurt

Wolfgang Ehrhart, Bonn

Dr. Manuel Fröhlich, Jena

Armin Laschet, MdEP, Aachen

Christoph Moosbauer, München

Dr. Wolfgang Münch, Ornex

Winfried Nachtwei, MdB, Münster

Prof. Dr. Thomas Risse, Berlin

Landesverbände:

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun
Vorsitzender, Landesverband Baden-Württemberg

Ekkehard Griep
Vorsitzender, Landesverband Bayern

Dr. Christine Kalb
Vorsitzende, Landesverband Berlin-Brandenburg

Generalsekretariat:

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin

☎ (030) 25 93 75-0; Telefax: (030) 25 93 75-29

✉ info@dgvn.de

www.dgvn.de

Grenzen der Legislativbefugnisse des Sicherheitsrats

Resolution 1540 und abstrakte Bedrohungen des Weltfriedens

ANDREAS ZIMMERMANN · BJÖRN ELBERLING

Als Bedrohung des Weltfriedens bezeichnet der Sicherheitsrat in seiner am 28. April 2004 einstimmig verabschiedeten Resolution 1540¹ die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, um dann – gestützt auf seine Befugnisse nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen – den Staaten eine Reihe abstrakter Verpflichtungen aufzuerlegen. Diese Entschließung stellt nach der Resolution 1373 vom 28. September 2001² den zweiten Versuch des Rates dar, auf der Grundlage des Kapitels VII in abstrakt-genereller Weise Verpflichtungen für die gesamte Staatengemeinschaft aufzustellen, sich also als eine Art »Weltgesetzgeber«³ zu betätigen. Dieses Vorgehen, das von manchen in ähnlichem Zusammenhang bereits vor einigen Jahren gefordert worden war⁴, wirft vor allem die Frage auf, ob der Begriff der Friedensbedrohung in Artikel 39 der Charta auch solch abstrakte Gefahren wie die »Verbreitung aller Arten von Massenvernichtungswaffen« umfaßt und ob der Sicherheitsrat durch die Charta zum Erlaß abstrakt-genereller, also »legislativer«, Maßnahmen ermächtigt worden ist.

DIE BESTIMMUNGEN DER RESOLUTION 1540(2004)

Die wichtigste Feststellung trifft der Sicherheitsrat bereits im ersten Präambelabsatz der Resolution 1540: Die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen stelle per se »eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« dar. Eine besondere Bedrohung sei die Möglichkeit, daß nichtstaatliche Akteure, insbesondere terroristische Netzwerke, solche Waffen erlangen könnten. Der Rat bekräftigt dabei die Bedeutung völkerrechtlicher Abrüstungs- und Nichtweiterverbreitungsverträge, stellt aber zugleich fest, daß zur wirksamen Bekämpfung der von ihm festgestellten Gefahren weitere Schritte erforderlich seien.

Die operativen Ziffern der Resolution enthalten zunächst, gestützt auf Kap. VII der Charta, mehrere Verpflichtungen für alle Staaten. Diese sollen es erstens unterlassen, nichtstaatliche Akteure bei der Herstellung und Erlangung von Massenvernichtungswaffen zu unterstützen; sie sollen zweitens ein solches Handeln derartiger Akteure durch den Erlaß nationaler Gesetze verbieten und schließlich drittens zur Durchsetzung dieser Gesetze effektive Kontrollregime beim Umgang mit Massenvernichtungswaffen und ähnlichen Materialien einrichten.

Die Umsetzung dieser Verpflichtungen soll dabei durch einen für die Dauer von zwei Jahren eingesetzten Ausschuß des Rates überwacht werden. Rechte und Pflichten aus Nichtweiterverbreitungs- und Abrüstungsverträgen hinsichtlich der ABC-Waffen – genannt werden der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen von 1968, das Chemiewaffen-Übereinkommen von 1993 sowie das Übereinkommen über biologische Waffen und Toxinwaffen von 1972 – bleiben ausdrücklich unberührt.

Es folgen sodann weitere, völkerrechtlich nicht verbindliche Aufrufe an die Staaten, den bereits genannten Verträgen zu größerer Geltung zu verhelfen, zu diesem Zwecke den internationalen Dialog zu stärken und einander bei der Umsetzung der Verpflichtungen aus der Resolution zu unterstützen.

ZULÄSSIGKEIT NACH DEN ARTIKELN 39 UND 41 DER CHARTA

Die völkerrechtliche Zulässigkeit der Resolution 1540 beurteilt sich nach den Art. 39 und 41 der Charta. Zum einen stellt sich bereits auf Tatbestandsseite die Frage, ob die Weitergabe von Massenvernichtungswaffen als solche, also abstrakt, unter den Begriff der »Friedensbedrohung« nach Art. 39 fällt; zum anderen ist auf der Rechts-

folgenseite zu klären, ob die nach Art. 41 zu ergreifenden Maßnahmen auch abstrakt-generelle Regelungen umfassen können, wie sie unter den operativen Ziffern 1 bis 3 der Resolution 1540 enthalten sind. Beide Fragen sind eng miteinander verknüpft, denn eine Befugnis des Sicherheitsrats, abstrakte Gefahren zu Friedensbedrohungen zu erklären, muß logischerweise auch deren Bekämpfung durch abstrakt-generelle Regelungen nach sich ziehen. Daher sollen beide Fragen hier gemeinsam behandelt werden.

Dabei wird zunächst eine Auslegung nach klassischen völkerrechtlichen Auslegungsregeln, insbesondere der Systematik der Charta, vorgenommen. Sodann soll die Resolution in eine allgemeine Tendenz der evolutiven Weiterentwicklung der Charta eingeordnet werden. Vorausgesetzt wird dabei, daß der Sicherheitsrat bei seiner Tätigkeit auch im Rahmen von Kap. VII jedenfalls insofern an das Völkerrecht gebunden ist, als er die Grenzen seiner Befugnisse aus der Charta einzuhalten hat⁵.

1. Wortlaut der Normen

Der Wortlaut der in Frage stehenden Normen ist unergiebig: Art. 39 der Charta spricht von einer »Bedrohung des Friedens« (»threat to the peace«; »menace contre la paix«; »amenaza a la paz«), was eine im Einzelfall den Frieden bedrohende Situation meinen, durchaus aber auch Konstellationen umfassen kann, welche den Frieden grundsätzlich gefährden. Die Aufzählung der nichtmilitärischen Maßnahmen zur Wiederherstellung des Friedens in Art. 41 enthält zwar keine abstrakt-generellen Maßnahmen; wie sich aus der Formulierung »Sie können ... einschließen« (»These may include«; »Celles-ci peuvent comprendre«; »que podrán comprender«) ergibt, ist diese Aufzählung aber nicht abschließend, so daß darunter durchaus auch generell-abstrakte Regelungen fallen können.

2. Systematische Auslegung

Die systematische Auslegung des Art. 39 spricht dafür, daß eine »Friedensbedrohung« nur von einer konkreten Situation ausgehen kann⁶.

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Thomas Bruha, geb. 1945, Professor für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht, ist Direktor am Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg.

Gillian Dell, Juris Doctor (University of California, Berkeley), ist seit 1997 für »Transparency International« tätig, derzeit als Programm-Managerin zum Thema internationale Übereinkommen.

Björn Elberling, Dipl.-iur.(Kiel), geb. 1977, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel.

Dr. Peter A. Köhler, geb. 1945, ist seit 1976 Wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht in München.

Dr. Andreas Zimmermann, LL.M.(Harvard), geb. 1961, ist Professor für Öffentliches Recht und Direktor am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel.

Zum einen ist in den Art. 33 und 34 der Charta, die insoweit die Vorstufe zu Art. 39 bilden, von einer »Streitigkeit« oder »Situation« die Rede, die zu einer Friedensgefährdung zu führen droht. Auch die beiden anderen in Art. 39 benutzten Begriffe »Bruch des Friedens« und »Angriffshandlung« beziehen sich jeweils auf konkrete Situationen. Dieser Eindruck wird zudem durch die Befugnis des Sicherheitsrats, nach Art. 40 der Charta die »beteiligten Parteien« zu einem bestimmten Verhalten aufzufordern, bestätigt, kann doch eine Partei nur an einer konkreten Situation »beteiligt« sein.

Auch hinsichtlich des Art. 41 spricht die Systematik letztlich eher gegen die Zulässigkeit abstrakt-genereller Maßnahmen. Denn die Tatsache, daß die Aufzählung möglicher Maßnahmen in Art. 41 nicht abschließend ist, bedeutet ja nicht im Umkehrschluß, daß jede nichtmilitärische Maßnahme durch Art. 41 gedeckt ist. Vielmehr muß man etwa beachten, daß in Art. 41 nur konkrete, gegen einen einzelnen Staat gerichtete Maßnahmen genannt sind. Damit spricht einiges dafür, daß auch andere nach Art. 41 zulässige Maßnahmen den dort aufgeführten zumindest der Art nach ähnlich sein müssen. Zwischen den dort genannten Maßnahmen und abstrakt-generellen Regelungen wie den nunmehr in Resolution 1540(2004) enthaltenen besteht jedoch ein grundsätzlicher struktureller Unterschied.

Auch ein Blick auf die allgemeine Kompetenzverteilung innerhalb der UN spricht dafür, daß der Sicherheitsrat nur mit konkreten Regelungen auf eine im Einzelfall friedensbedrohende Situation reagieren darf. Soweit man nämlich innerhalb des Systems der Vereinten Nationen überhaupt von einer Legislative sprechen kann, ist diese Aufgabe eher der Generalversammlung zugewiesen, die nach Art. 13 der Charta »die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts ... begünstigen« soll. Dem Sicherheitsrat hingegen ist die Rolle der Exekutive übertragen, die abstrakte Normen auf einzelne Situationen anwendet. Um mit den Worten von Martti Koskeniemi, dem finnischen Mitglied der Völkerrechtskommission, zu sprechen: der Sicherheitsrat ist die Polizei, die um »Ordnung« bemüht ist, die Generalversammlung bildet den Tempel und beschäftigt sich mit Fragen der »Gerechtigkeit«⁷.

Zu diesen generellen Einwänden gegen eine Kompetenz des Sicherheitsrats zu legislativem Handeln kommt ein spezifischer Einwand gegen legislatives Handeln gerade im Bereich der Rüstungskontrolle hinzu, ist doch dieser Bereich bereits außerhalb von Kap. VII ausführlich geregelt. Gemäß Art. 11 Abs. 1 der Charta kann die Generalversammlung sich mit dem Thema Rüstungsregelung befassen und »Empfehlungen an die Mitglieder oder den Sicherheitsrat oder an beide« richten; der Rat wird in Art. 26 der Charta lediglich damit beauftragt, »Pläne auszuarbeiten, die den Mitgliedern der Vereinten Nationen zwecks Errichtung eines Systems der Rüstungsregelung vorzulegen sind«. Es steht also zur Bekämpfung der Gefahren, die sich aus der Produktion von Massenvernichtungswaffen – und auch aus ihrer Weitergabe an nichtstaatliche Akteure – ergeben, bereits ein Mechanismus zur Verfügung. Auch dies spricht gegen die Kompetenz des Sicherheitsrats, diesen – aus der Sicht der Mitgliedstaaten äußerst sensiblen⁸ – Bereich durch Resolutionen nach Kap. VII abstrakt-allgemeinverbindlich zu regeln.

3. Berücksichtigung der vorbereitenden Arbeiten

Dieses Ergebnis wird im übrigen auch durch die vorbereitenden Arbeiten (travaux préparatoires) zur Charta bestätigt. So war der Sicherheitsrat als Exekutivorgan zur Lösung von Krisen vorgesehen, sollte sich also nur mit einzelnen, jeweils konkret friedensbedrohenden Situationen beschäftigen dürfen⁹. Auf der Rechtsfolgenseite sollte der Rat nach der Absicht der Gründungskonferenz nicht einmal zu einer verbindlichen und endgültigen Regelung von einzelnen Krisen befugt sein, sondern sollte solche Situationen nur vorübergehend soweit stabilisieren, daß eine endgültige Lösung auf anderem Wege erreicht werden kann¹⁰.

4. Zwischenergebnis

Somit bleibt festzuhalten, daß nach einer vor allem an der Systematik der Charta orientierten Auslegung ein legislatives Handeln des Sicherheitsrats, wie es in Resolution 1540 seinen Ausdruck findet, problematisch erscheint.

5. Weiterentwicklung der Charta

Dies muß jedoch nicht notwendig bedeuten, daß die Entschließung bereits deswegen »ultra vires« – also in Überschreitung der Befugnisse – ergangen ist, stellt doch die Beschäftigung des Sicherheitsrats mit abstrakten Gefahren für den Weltfrieden einen Höhepunkt in einer langen Reihe von Weiterentwicklungen der Charta durch Staaten- und Organpraxis dar, die ihrerseits wiederum Einfluß auf die völkerrechtliche Bewertung haben können.

Weiterentwicklung der Charta durch Übung ihrer Organe

Die Charta der Vereinten Nationen wurde in fast sechs Jahrzehnten vor allem durch ihre Organe in mehreren Punkten weiterentwickelt; hier soll vor allem auf die Praxis des Sicherheitsrats hinsichtlich seiner Befugnisse nach Kap. VII eingegangen werden.

Doch auch außerhalb von Kap. VII lassen sich Beispiele für Fortentwicklungen der Charta nachweisen. So entwickelte der Sicherheitsrat durch ständige Praxis eine Auslegung des Art. 27 Abs. 3 der Charta, nach der auch Enthaltungen von Ständigen Mitgliedern als »Zustimmung« im Sinne dieser Norm gewertet werden¹¹. Auch bei friedenssichernden Maßnahmen ging die Praxis des Sicherheitsrats über seine unzureichenden Befugnisse in Kap. VI hinaus¹². Hinsichtlich der Befugnisse der Generalversammlung ist schließlich auf deren Resolution »Vereint für den Frieden« (Uniting for Peace) von 1950 hinzuweisen, nach der sie unter bestimmten Umständen befugt ist, Entschließungen auch zu Themen, mit denen der Sicherheitsrat befaßt ist, zu verabschieden¹³.

Die Tendenz des Sicherheitsrats, seine Befugnisse nach Kap. VII zunehmend weiter auszulegen, läßt sich zum einen am Begriff der Friedensbedrohung verdeutlichen¹⁴. In Weiterführung einer bereits vor 1990 erkennbaren Tendenz ging der Rat immer mehr dazu über, neben zwischenstaatlichen auch innere Konflikte als Friedensbedrohungen anzusehen – zunächst noch unter ausdrücklichem Hinweis auf die destabilisierende Wirkung für die jeweilige Region, später unter Aufgabe selbst dieses Erfordernisses¹⁵. Eine ähnliche Entwicklung ist hinsichtlich weitreichender Verletzungen grundlegender Menschenrechte zu beobachten. Auch diese hat der Rat – gleichfalls ohne Bezugnahme auf die Auswirkungen in der Region – immer häufiger als Bedrohung des Weltfriedens bezeichnet¹⁶. Auch Staatsstriche gegen demokratisch gewählte Regierungen wurden in einigen Fällen als friedensbedrohend angesehen, wobei dieses Verdikt jedoch nicht ausschließlich auf die Verletzung demokratischer Prinzipien, sondern auch auf weitere Umstände des jeweiligen Konflikts gestützt wurde¹⁷.

Daneben beschäftigte sich der Rat zunehmend auch mit abstrakten Problemen. So befaßte er sich in einer Reihe von Entschließungen unter anderem – jeweils ohne direkten Bezug auf bestimmte Konflikte – mit dem Schutz von Zivilpersonen, insbesondere Kindern, in bewaffneten Konflikten¹⁸, der Gewalt gegen und Diskriminierung von Frauen in Kriegs- wie in Friedenszeiten¹⁹ sowie der Ausbreitung von HIV/Aids²⁰, ohne jedoch dabei jemals eine Friedensbedrohung festzustellen. Dies änderte sich mit Resolution 1373(2001), die zwar als Reaktion auf die Terroranschläge des 11. September 2001 erlassen wurde, aber zugleich feststellte, daß diese Anschläge, »wie jede Handlung des internationalen Terrorismus«, eine Bedrohung des Weltfriedens darstellten. Damit wurde zum ersten Male ein abstraktes Phänomen als Friedensbedrohung angesehen²¹.

Ähnlich einzuordnen sind auch die Resolutionen 1422(2002) und 1487(2003), mit denen der Sicherheitsrat, gestützt auf Kap. VII, Teil-

Wege aus dem Niemandsland

nehmer an UN-geführten oder -autorisierten Operationen von der Jurisdiktion des Internationalen Strafgerichtshofs (IntStGH) ausnahm – hier setzte die Berufung auf Kap. VII voraus, daß der Rat bereits die abstrakte Möglichkeit der Strafverfolgung durch diesen als Bedrohung des Weltfriedens ansieht²².

Auch hinsichtlich der unter Art. 41 ergriffenen nichtmilitärischen Maßnahmen zeigte sich der Sicherheitsrat, der bis in die achtziger Jahre hinein lediglich in einigen wenigen Fällen Wirtschafts- oder Waffenembargos verhängt hatte²³, zunehmend innovativ, beschränkte er sich doch nicht nur auf tatsächliche Maßnahmen zur Wiederherstellung des Friedens, sondern betätigte sich auch selbst in quasi-judizieller Funktion, indem er Feststellungen hinsichtlich der Verletzung völkerrechtlicher Normen und ihrer Rechtsfolgen traf²⁴. In mehreren Fällen richtete der Rat (quasi-)judizielle Unterorgane ein, so die Entschädigungskommission der Vereinten Nationen (UNCC) für Schadensersatzforderungen auf Grund der irakischen Besetzung Kuwaits²⁵ sowie die beiden Ad-hoc-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Rwanda²⁶. Eine Neuerung stellt ferner dar, daß die Sanktionen des Sicherheitsrats sich zunehmend auch gegen nichtstaatliche Akteure richten. Geschah dies zunächst nur indirekt, indem Staaten zur Auslieferung bestimmter mutmaßlicher Straftäter aufgefordert wurden²⁷, werden nunmehr nichtstaatliche Völkerrechtssubjekte²⁸ wie auch Einzelpersonen²⁹ zunehmend selbst Adressaten von Resolutionen.

Einen weiteren Höhepunkt in dieser Weiterentwicklung der Praxis des Rates unter Art. 41 der Charta stellen schließlich die bereits erwähnten abstrakt-generellen Regelungen dar, nämlich die Ausnahme aller UN-geführten oder -autorisierten Operationen von der Jurisdiktion des IntStGH durch die Resolutionen 1422 und 1487 sowie die abstrakte Verpflichtung aller Staaten zu bestimmten Maßnahmen hinsichtlich der Finanzierung des Terrorismus und der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen in den Entschließungen 1373 und nunmehr 1540.

Völkerrechtliche Relevanz dieser Übung

Diese ausgedehnte Praxis der Organe der Vereinten Nationen, ihre Befugnisse zunehmend weiter auszulegen, könnte ihrerseits Einfluß auf die Auslegung der entsprechenden Normen der Charta haben. Die Charta als Gründungsvertrag einer internationalen Organisation mit teilweise verfassungsartigem Charakter wird grundsätzlich dynamisch-evolutiv ausgelegt. Diese Auslegung verknüpft teleologische Argumente mit solchen der Systematik im weiteren Sinne³⁰.

Zum einen wird der Sicherstellung praktischer Wirksamkeit (effet utile) der auszulegenden Normen großes Gewicht beigemessen, zum anderen wird bei der Auslegung auch die Übung der Vertragsparteien bei Anwendung des Vertrags betrachtet. Diese Praxis war zwar ursprünglich nur Erkenntnisquelle hinsichtlich des Parteiwillens bei Vertragsschluß und damit eher der historischen Auslegung zuzurechnen, dient jedoch inzwischen – jedenfalls bei Gründungsverträgen internationaler Organisationen – dazu, den aktuellen Willen der Vertragsparteien zu ermitteln, und ermöglicht damit auch eine Weiterentwicklung des Vertrags. Somit kann also auch die Übung der Vertragsparteien bei der Anwendung der Charta Einfluß auf die spätere Auslegung dieses Gründungsvertrags ausüben.

– Tatsächliche Praxis

Insoweit stellt sich aber bereits die Frage nach der Intensität der maßgeblichen Praxis. Eine Analyse der oben genannten Resolutionen des Sicherheitsrats zeigt, daß dieser nur sehr selten abstrakte Gefahren unter Art. 39 behandelt beziehungsweise generell-abstrakte Regeln unter Art. 41 aufgestellt hat. Auf der Tatbestandsseite waren Anknüpfungspunkte für die erwähnten unter Kap. VII erlassenen Resolutionen vielmehr stets konkrete Konfliktsituationen. So stellten etwa die Einrichtung der UNCC und die Festlegung der irakisch-ku-

Die Bilder von der Mißhandlung irakischer Gefangener in Saddam Husseins ehemaligem Staatsgefängnis Abu Ghraib haben die Welt erschüttert. Das einem Gekreuzigten ähnliche Leidenbild des mit fingierten Elektrokabeln verdrahteten Mannes, der in völliger Verhüllung – und damit als Individuum verdinglicht – in aufgezwungener, statuenhafter Starre seine vermeintliche Hinrichtung abzuwenden versucht, wird sich ebenso in das kollektive Bewußtsein der Weltöffentlichkeit einprägen wie die entsetzlichen Bilder des 11. September 2001 aus den Vereinigten Staaten. Erzbischof Giovanni Lajolo, der Chefdiplomat des Vatikans, hat dieses und andere scheußliche Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die in Abu Ghraib begangen worden sind, sogar als einen größeren Schlag für die USA bezeichnet als die Anschläge vom 11. September. Mit der noch lange nicht aufgeklärten Folteraffäre von Abu Ghraib haben die USA sich gewissermaßen selber Gewalt angetan. Diese Gewalt konfrontiert die Führungsmacht des Westens mit sich selbst. »Jene Fotos, das sind wir«, so die »New York Times« in einem treffenden Kommentar.

Doch bedurfte es wirklich erst der Folterbilder aus Abu Ghraib, um der Welt die Augen dafür zu öffnen, was im Namen der Terrorismusbekämpfung an Verstößen gegen das Recht und die Grundpfeiler der Humanität alles geschehen kann? Ließ nicht bereits die Rhetorik vom »Krieg gegen den Terrorismus« und gegen die »Achse des Bösen« Schlimmes ahnen? Ist nicht bereits hier die Saat der Gewalt gelegt worden, die auf dem Weg nach Abu Ghraib aufging, wie es der Titel des unlängst vorgelegten Berichts »The Road to Abu Ghraib« der Menschenrechtsorganisation »Human Rights Watch« suggeriert? Hat sich die Regierung des Präsidenten George W. Bush nicht schon bei der Bekämpfung der Taliban und Al-Qaida-Aktivisten in Afghanistan oder bei der Auslösung des Krieges gegen Irak über geltendes Recht hinweggesetzt? Hätten nicht auch die Bilder der an Händen und Füßen gefesselten, mit Kapuzen verhüllten und dadurch zum Objekt degradierten Gefangenen in den Käfigen des »extra-territorialen« Internierungslagers Guantánamo auf Kuba denselben Aufschrei weltweiter Empörung auslösen müssen wie jetzt die Folterbilder aus Irak?

In der Tat ist es verfehlt, die Vorgänge in Abu Ghraib als Verfehlungen einzelner Sadisten oder sonstwie Verwirrter oder Irregeleiteter abzutun. Natürlich hat persönliches Fehlverhalten mitgespielt, vielleicht auch begünstigt durch den geradezu zynischen Umgang der verbliebenen Supermacht mit den Normen und Institutionen des Völkerrechts, und damit den Grundpfeilern der Weltordnung, die sie einst so maßgeblich durch ihre Präsidenten Woodrow Wilson und Franklin D. Roosevelt mitbegründet und gefördert hat. Jedoch liegt die Wahrheit tiefer. Immer deutlicher kristallisiert sich heraus, daß nach dem 11. September das Foltern dem Grunde nach von höchster Stelle angeordnet war. Die Befehlskette reichte offensichtlich bis hinauf in die Spitze der Regierung in Washington. Das ergibt vor dem Hintergrund der verfehlten Berufung auf den »Krieg gegen den Terrorismus« vermeintlich auch Sinn: Wenn der Gegner nicht sichtbar, ja nicht einmal bekannt ist, wenn die Gefahr in Raum und Zeit schwer identifizierbar und lokalisierbar ist, dann liegt es nahe, ihr mit »unkonventionellen« Mitteln der Informationsbeschaffung oder sonstwie präventiv zu begegnen. Zugleich mögen durch »Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe« (so der Titel der Anti-Folterkonvention der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1984) noch andere Ziele verfolgt werden, etwa die Abschreckung potentieller Täter.

Jedoch sind derartige Praktiken untersagt, ausnahmslos. Nichts, aber auch gar nichts kann Folter legitimieren. Die Folter macht

aus Menschen bloße Objekte mehr oder weniger grausamer Handlungen und verstößt damit gegen die Menschenwürde. Sie nimmt den Betroffenen jegliche Subjektivität und ist geeignet, ihre physische und psychische Integrität zu zerstören. Opfer von Folterungen, so sie denn überleben, sind zumeist für den Rest ihres Lebens traumatisiert. Aus gutem Grund verbietet das internationale Recht die Folter und vergleichbare Handlungen daher absolut, läßt sie also auch nicht ausnahmsweise zu. Dies kann den einschlägigen internationalen Verträgen unzweideutig entnommen werden, etwa dem Artikel 2 Absatz 2 der Anti-Folter-Konvention der UN oder dem Artikel 4 Absatz 2 des ebenfalls im Rahmen der Vereinten Nationen entstandenen Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966. In beiden Fällen sind auch die USA Vertragspartei, wenn auch zum Teil mit nicht unerheblichen Vorbehalten (die jedoch mit Blick auf Abu Ghraib nicht greifen).

Unzulässig ist es schließlich weiterhin, die sich nach überwiegender Auffassung auch aus dem Völkergewohnheitsrecht ergebende Bindung an das Folterverbot unter ausdrücklicher oder stillschweigender Berufung auf einen sogenannten Ausnahmezustand gewissermaßen abzustreifen, wenn es um die Bekämpfung sogenannter Feinde der Menschheit geht. So gerechtfertigt und erforderlich es ist, gegen Terroristen und verbrecherische Regime oder die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln vorzugehen, so sehr muß jedoch außer Frage stehen, daß dies nur im Rahmen und damit auch nur mit den Mitteln des Rechts geschehen kann. Das einem überwundenen Souveränitätsverständnis vergangener Zeiten und einem pervertierten Freund-Feind-Schema verhaftete Denken in den Kategorien von ›Ausnahmezuständen‹ im Sinne des umstrittenen deutschen Staatsrechtslehrers Carl Schmitt ist mit den Grundprinzipien des Völkerrechts und der Charta der Vereinten Nationen nicht zu vereinbaren. Ausnahmezustände schaffen ein »Niemandland zwischen Recht und Faktizität« – so der italienische Philosoph Giorgio Agamben –, aus dem heraus es schwer ist, den Weg zurück zum Recht zu finden.

Schreckliche Ereignisse leiten aber nicht selten eine Wendung zum Besseren ein. Anzeichen hierfür sind auch im Fall von Abu Ghraib zu erkennen. Ungeachtet der nicht minder grausamen Bilder anhaltender Gewaltexzesse gegen Angehörige und Mitarbeiter der Besatzungstruppen und der gegenwärtigen irakischen Verwaltung sowie gegen Dritte aus anderen Staaten der Welt – mit Entführungen und Enthauptungen vor laufender Kamera – scheint der Spiegel, den sich die USA mit den Folterhandlungen selbst vorgehalten haben, doch zum Nachdenken und zu einer Korrektur bisherigen Verhaltens zu führen.

Neben den Guantánamo-Entscheidungen des Obersten Gerichts vom 28. Juni (Supreme Court Nos. 03-334/343) sei der Verzicht der US-Regierung auf die Verlängerung der Resolution 1487 (2003) des Sicherheitsrats genannt. Gerne sähe man hierin ein äußerlich sichtbares Zeichen eines veränderten Umgangs mit den Normen und Institutionen des Rechts. Freilich hatte die Absicht, Staatsangehörige der USA als Nichtvertragsstaat des Statuts über den Internationalen Strafgerichtshof auch weiterhin von dessen Gerichtsbarkeit im Zusammenhang mit Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen auszunehmen, nach den Ereignissen von Abu Ghraib nicht mehr die erforderliche Mehrheit im Sicherheitsrat gefunden. Auch wenn der Rückzug des Entwurfs einer auf die Verlängerung der Freistellung von der Gerichtsbarkeit des neuen Organs der internationalen Rechtspflege abzielenden Resolution seitens der USA somit primär ein taktisches Kalkül gewesen sein dürfte, um einer Niederlage im Sicherheitsrat zu entgehen, ist zu hoffen, daß nicht zuletzt aus wohlverstandener Eigeninteresse eine Neubewertung in Washington vorgenommen wird. Die Opfer von Abu Ghraib und der anderen Gewalthandlungen in Irak zeigen aufs anschaulichste, wie notwendig und unverzichtbar eine internationale Strafgerichtsbarkeit ist.

waitischen Grenze durch die Grenzkommission für Irak und Kuwait Reaktionen auf den irakischen Einmarsch in Kuwait dar. Die Errichtung des Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien stellte den Versuch einer Bewältigung der bewaffneten Konflikte in diesem Gebiet (insbesondere in Bosnien-Herzegowina) dar, während das Rwanda-Tribunal der Aufarbeitung des Genozids von 1994 dient. Eine tatsächliche Beschäftigung mit abstrakten Gefahren unter Art. 39 läßt sich demnach nur in den Resolutionen 1373 und 1422 sowie den jeweiligen Folgeresolutionen finden.

Hinsichtlich Art. 41 ergibt sich ein ähnliches Bild. Zwar sind viele der erwähnten Maßnahmen, etwa Embargos, an eine Vielzahl von Adressaten gerichtet, betreffen aber doch alle nur einen bestimmten Konflikt, haben also konkret-generellen, nicht abstrakt-generellen Charakter³¹. Ähnliches gilt für die Einrichtung von gerichtsförmigen Unterorganen des Sicherheitsrats. Zwar haben die Gerichtshöfe wie auch die UNCC eine unbestimmte Anzahl von individuellen Fällen (Strafverfahren beziehungsweise Schadensersatzansprüche) zu behandeln, dennoch beschränkt sich – aus völkerrechtlicher Sicht – ihre Jurisdiktion noch immer auf einen konkreten Konflikt. Insofern läßt sich feststellen, daß alle bisher genannten Resolutionen immer anlaß- beziehungsweise fallbezogen und damit allenfalls »quasi-legislativer Natur« waren³². Dies wird auch durch den Bericht des Generalsekretärs vor der Einrichtung des Jugoslawien-Tribunals bestätigt, in dem er ausführlich darlegt, warum die Einrichtung dieses Gerichts durch den Sicherheitsrat keine – unzulässige – legislative Maßnahme darstellt³³. Nichtanlaßbezogene, tatsächlich abstrakt-generelle Regelungen unter Kap. VII hat der Sicherheitsrat somit bisher lediglich in den Resolutionen 1373 und 1422 sowie 1487 getroffen.

Diese zuletzt genannten Entschließungen stellen im übrigen zunächst nicht eine Praxis der Vertragsparteien insgesamt dar, sondern nur eine solche des Organs Sicherheitsrat beziehungsweise der in diesem vertretenen Staaten. Es ließe sich nun fragen, ob der Praxis eines Vertragsorgans bei der Auslegung des betreffenden Organs eine Bedeutung zukommt, die über die kumulierte Praxis der vertretenen Staaten hinausgeht³⁴. Jedoch ist zu beachten, daß die Organe selbst evidenterweise nicht Vertragspartei der Charta sind, sondern insoweit nur Foren, in denen die Mitgliedstaaten ihre Praxis entwickeln können³⁵. Daher kann eine Organpraxis nur dann zu einer Weiterentwicklung der Charta führen, wenn sie von allen Staaten insgesamt akzeptiert wird³⁶.

Stellungnahmen von Staaten, welche die Anschläge vom 11. September 2001 oder auch den internationalen Terrorismus als solchen verurteilen, können in diesem Zusammenhang wohl nicht als relevante Praxis gewertet werden³⁷, da sich die Äußerungen in aller Regel lediglich auf das Ziel, nicht aber auf das hier allein relevante Vorgehen des Sicherheitsrats in Resolution 1373 beziehen. In Frage käme allerdings, die Berichte der Staaten an den durch Resolution 1373 (operative Ziffer 6) eingerichteten Ausschuß zur Bekämpfung des Terrorismus³⁸ insoweit als relevante Staatenpraxis anzusehen. Jedoch muß die Tatsache, daß ein Staat einen solchen Bericht erstattet, nicht notwendig bedeuten, daß er damit zugleich auch die Rechtsgrundlage für eine entsprechende Verpflichtung anerkennt. Motiv kann vielmehr auch ein eigenes staatliches Interesse an der Bekämpfung des Terrorismus sein. Einige der Berichte dienen wohl sogar ganz anderen politischen Zwecken – so enthielt etwa der erste Bericht Iraks vor allem die Feststellung, das Land sei eines der Hauptopfer eines insbesondere von den USA ausgehenden (Staats-)Terrorismus³⁹. Zum anderen muß die Befolgung der Pflichten aus Resolution 1373 ohnehin nicht notwendig eine Anerkennung der Rechtsgrundlage für diese Pflichten beinhalten. Mangels effektiver Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Entschließungen des Sicherheitsrats müssen die Staaten nämlich befürchten, daß gegebenenfalls auch »ultra vires« beschlossene Resolutionen – womöglich unter Einsatz

der in der Charta vorgesehenen Zwangsmittel – durchgesetzt werden könnten.

– Kritik an der Inanspruchnahme legislativer Befugnisse

Zudem gibt es hinsichtlich der Erweiterung der Kompetenzen des Sicherheitsrats auch eine beachtliche gegenläufige Praxis. Diese betrifft zum einen bereits die Resolutionen, die den Weg zur Verabschiedung der Resolutionen 1373 beziehungsweise 1422 und 1487 bereiteten. So wurde beispielsweise die Errichtung der Ad-hoc-Tribunale von einigen Staaten als Überschreitung der Befugnisse des Rates angesehen; die Delegation von Mexiko etwa weigerte sich noch 2001, an der Wahl der Richterinnen und Richter für das Jugoslawien-Tribunal teilzunehmen⁴⁰.

Die Resolutionen, mit denen der Sicherheitsrat tatsächlich legislative Befugnisse in Anspruch nahm, stießen ebenfalls nicht nur auf Zustimmung. Die Debatte um die Resolution 1373 war noch im wesentlichen durch den Eindruck der unmittelbar vorangegangenen Anschläge des 11. September geprägt, zudem blieb etwa den nichtständigen Ratsmitgliedern zwischen Kenntnisnahme des Resolutionsentwurfs und der Abstimmung gerade einmal ein Tag Bedenkzeit⁴¹. Insofern läßt sich aus dem Fehlen von Gegenstimmen zum Vorgehen nicht unbedingt schließen, daß die Staaten dieser Resolution hinsichtlich der Legislativbefugnisse des Rates zugestimmt hätten. So gestehen auch Befürworter der Resolution zu, daß sie in dieser Form wohl nur unmittelbar nach dem 11. September erlassen werden konnte und einige Wochen später wohl nicht mehr dasselbe Maß an Unterstützung erfahren hätte⁴². Die Aufnahme der Resolution durch die Generalversammlung wird im übrigen als eher zurückhaltend bezeichnet⁴³.

Die Resolutionen 1422 und 1487 ihrerseits stießen auf heftige Proteste aus der Staatengemeinschaft⁴⁴. Schließlich äußerten viele Delegationen auch im Sicherheitsrat in der Debatte vor Erlass der Resolution 1540 Zweifel hinsichtlich der Kompetenzen des Rates⁴⁵; selbst Befürworter bezeichneten sie ausdrücklich als Ausnahmefall⁴⁶. Indien kündigte in einer schriftlichen Stellungnahme einen Tag vor der Abstimmung über Resolution 1540 an:

»Indien wird keine von außen auferlegten Normen oder Standards, welchen Ursprungs auch immer, akzeptieren, die sich auf Angelegenheiten im Zuständigkeitsbereich seines Parlaments beziehen, einschließlich von Gesetzgebung, Bestimmungen und Maßnahmen, welche nicht mit den verfassungsmäßigen Vorschriften und Verfahrensweisen Indiens übereinstimmen oder die den nationalen Interessen Indiens zuwiderlaufen oder die seine Souveränität verletzen.«⁴⁷

– Legitimation des Sicherheitsrats als Legislativorgan

Nach alledem ist schon sehr fraglich, ob überhaupt von einer ausreichenden Übung der Vertragsparteien die Rede sein kann, die tatsächlich legislative Kompetenzen des Sicherheitsrats begründen könnte.

Zudem stellt sich in diesem Zusammenhang ohnehin die Frage nach den Grenzen einer dynamischen Auslegung. Auch die Bezugnahme auf die nachfolgende Staatenpraxis kann nämlich nur eine erweiternde Auslegung im Rahmen des bestehenden Vertragswerks, nicht aber eine tatsächliche Änderung der Vertragsvorschriften tragen⁴⁸.

Eine solchermaßen geänderte Auslegung der Art. 39 und 41, wie sie der Sicherheitsrat nunmehr in Resolution 1540 vorgenommen hat, entwickelt hingegen nicht nur Kap. VII der Charta wesentlich weiter; vielmehr wird hierdurch der Charakter des gesamten internationalen Systems grundlegend modifiziert. Wo bisher jede rechtliche Bindung der Staaten an deren Einverständnis geknüpft war, könnte nun der Sicherheitsrat – zwar formell nur im Anwendungsbereich des Kap. VII, aber hinsichtlich dessen Voraussetzungen jedenfalls keiner effektiven rechtlichen Kontrolle unterliegend⁴⁹ – allgemeinverbindliche Normen auch gegen den Willen einer Mehrheit der Staaten erlassen.

Diese Veränderung wiegt um so schwerer, weil der Sicherheitsrat auf Grund seiner Zusammensetzung und seines Verfahrens, insbe-



Während seines Deutschland-Besuchs vom 23. bis 26. Mai 2004 nutzte der Präsident der Generalversammlung die Gelegenheit, seine Vorstellungen zur Reform der Arbeit dieses Hauptorgans der Vereinten Nationen vor Mitgliedern und Gästen der DGVN in Berlin und München vorzutragen. – Im Bild: Präsident Hunte am 24. Mai bei seinen Ausführungen über die Rolle der Generalversammlung im 21. Jahrhundert vor dem ›Gesprächskreis Vereinte Nationen‹ der DGVN in der Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz in Berlin.

sondere des Vetorechts der fünf Ständigen Mitglieder, für diese Aufgabe jedenfalls ohne grundlegende Reformen denkbar ungeeignet erscheint⁵⁰. Die Zusammensetzung des Rates läßt sich nur im Hinblick auf seine Rolle als Organ zur Befriedung konkreter Gefahrensituationen rechtfertigen; die Einbindung der (damaligen) Weltmächte sollte sicherstellen, daß Entscheidungen des Rates auch wirklich durchgesetzt würden⁵¹. Für ein Organ, welches tatsächliche Legislativbefugnisse haben soll, wäre aber zumindest eine angemessene Vertretung der Staaten, die durch seine Entscheidungen gebunden werden sollen, zu fordern. Nicht umsonst haben die Staaten bei der Gründung der Vereinten Nationen nicht einmal dem Repräsentativorgan Generalversammlung Legislativkompetenzen zugewiesen; diese Entscheidung sollte nicht durch die Annahme einer entsprechenden Kompetenz für das viel weniger repräsentative Organ Sicherheitsrat unterlaufen werden.

Auch das Verfahren des Rates erfüllt nicht annähernd die Voraussetzungen, die an ein Legislativorgan zu stellen wären; insbesondere mangelt es der Entscheidungsfindung an Transparenz, werden doch gerade viele der besonders wichtigen Entscheidungen in nichtöffentlichen Verhandlungen der Ständigen oder aller Ratsmitglieder vorbereitet und in öffentlicher Sitzung nur noch förmlich angenommen⁵². Namentlich wenn man davon ausgeht, daß die von der Generalversammlung gewählten nichtständigen Mitglieder des Rates stärker als die Ständigen Mitglieder die Interessen der gesamten Mitgliedschaft repräsentieren, wäre zu fordern – wollte man den Sicherheitsrat wirklich stärker als ›Legislativorgan‹ instrumentalisieren –, daß deren

Entscheidungsfindung stärker an den Willen der Gesamtheit der UN-Mitglieder gekoppelt wird.

Das Vetorecht der Ständigen Mitglieder birgt zudem die Gefahr, daß gerade die für die gesamte Weltgemeinschaft besonders wichtigen Fragen entweder überhaupt nicht oder doch in einer manche Staaten bevorzugenden (oder benachteiligenden) Art und Weise gehandhabt werden, so etwa im Bereich der Reduzierung der Kernwaffen⁵³. Dementsprechend wurde denn auch der Zusammenhang zwischen der Gefahr der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen an nichtstaatliche Akteure und der allgemein von solchen Waffen ausgehenden Gefahren erst auf Druck einiger nichtständiger Ratsmitglieder und anderer Staaten in die Resolution aufgenommen⁵⁴.

Die Annahme legislativer Befugnisse des Sicherheitsrats birgt auch eine steigende Gefahr, daß die Ständigen Mitglieder des Rates dessen Befugnisse zu eigenen Gunsten mißbrauchen könnten. So wurde etwa in der Debatte vor Verabschiedung der Resolution 1540 die Befürchtung geäußert, diese könne als Vorwand genommen werden, um im Rahmen der Ende Mai 2003 von US-Präsident George W. Bush angestoßenen Initiative gegen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen (Proliferation Security Initiative) und entgegen geltender völkerrechtlicher Regelungen Schiffe auf Hoher See aufzubringen⁵⁵. Zwar äußerten die meisten Staaten deutlich, daß die Resolution keine Ermächtigung zu einem solchen Vorgehen enthalte. Jedoch ist dies keine Garantie dafür, daß die Resolution nicht doch als Legitimation für ein solches Verhalten herangezogen wird; zum anderen ist es auch nicht auszuschließen, daß der Sicherheitsrat in späteren Fällen der Inanspruchnahme legislativer Befugnisse eine unilaterale Durchsetzung durch die Mitgliedstaaten vorsieht. Anzumerken ist schließlich noch, daß eine zu weite Auslegung der Befugnisse des Sicherheitsrats auch die Akzeptanz und Implementierung seiner Entscheidungen durch die Mitgliedstaaten und damit letztlich gerade die Effektivität des Friedenssicherungssystems der Charta beeinträchtigen könnte⁵⁶.

Vor diesem Hintergrund dürften sich Legislativbefugnisse des Sicherheitsrats nicht unter Hinweis auf die spätere Praxis der Mitgliedstaaten begründen lassen. Gleiches muß dann auch für die Überlegungen im Sinne des »effet utile« gelten, ist doch die praktische Wirksamkeit der auszuliegenden Normen immer nur im Rahmen des vorgegebenen Vertragssystems zu gewährleisten, während eine Auslegung, die diesen Rahmen zu sprengen droht, auch mit »effet-utile« Argumenten nicht begründet werden kann.

KEINE AUSREICHENDE RECHTSGRUNDLAGE

Demnach spricht vieles dafür, daß Resolution 1540 in Kap. VII der Charta keine ausreichende Rechtsgrundlage findet.

Es ließe sich nun weiter fragen, ob die Resolution nicht auch außerhalb von Kap. VII mit bindender Wirkung hätte erlassen werden können, so wie dies einige Staaten unter Bezugnahme auf das Namibia/Südwestafrika-Gutachten des Internationalen Gerichtshofs von 1971 gefordert hatten. Es ist jedoch zum einen – insbesondere im Lichte der neuen Praxis des Sicherheitsrats, bindende Resolutionen immer auf seine Befugnisse nach Kap. VII zu stützen – schon fraglich, ob der Rat überhaupt ohne weiteres bindende Resolutionen außerhalb des Kap. VII erlassen kann⁵⁷. Zum anderen erschiene es sinnlos, einerseits rechtliche Grenzen der Befugnisse des Rates im Rahmen des Kap. VII aufzustellen, andererseits aber Resolutionen, die diese Grenzen überschreiten, durch einen schlichten Verweis auf Art. 25 – der die Mitgliedstaaten zur Annahme und Ausführung der »Beschlüsse des Sicherheitsrats im Einklang mit dieser Charta« verpflichtet – für verbindlich zu erklären. Von daher können jedenfalls dann, wenn der Regelungsbereich des Kap. VII – Bedrohungen des Weltfriedens – betroffen ist, bindende Resolutionen nur nach den Normen dieses Kapitels erlassen werden.

Daher bleibt festzuhalten, daß die Charta keine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlass der Resolution 1540 bietet⁵⁸. Dies bedeutet selbstverständlich nicht, daß der Sicherheitsrat gehindert ist, die Staaten im Rahmen seiner Befugnisse nach Kap. VII konkret und zielgerichtet zu verpflichten, keine Massenvernichtungswaffen an bestimmte einzelne Gruppen, etwa Al-Qaida, zu liefern. Mit der Betätigung als völkerrechtlicher »Gesetzgeber« aber überschreitet er wohl seine Befugnisse.

Damit ist zugleich der Prozeß, in dem der Sicherheitsrat seine eigenen Kompetenzen zunehmend erweiternd ausgelegt hat, mit den Resolutionen 1422 sowie 1487 und 1540 sowohl in rechtlicher Hinsicht als auch im Hinblick auf die Akzeptanz der Staatengemeinschaft an seine Grenzen gestoßen. Es trifft wohl doch zu, was der damalige britische Richter am Internationalen Gerichtshof Sir Gerald Fitzmaurice bereits 1971 formuliert hat: »Der Sicherheitsrat wurde geschaffen, um den Frieden zu sichern, nicht aber, um die Weltordnung umzugestalten.«⁵⁹

1 Text: S. 114f. dieser Ausgabe.

2 Hierzu Jasper Finke / Christiane Wandscher, Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt. Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen Terrorismus, VN 5/2001 S. 168ff.

3 So Klaus Dicke, Standpunkt: Weltgesetzgeber Sicherheitsrat, VN 5/2001 S. 163. Vgl. auch die Stellungnahme Spaniens nach Annahme der Resolution 1540 am 28.4.2004, UN Doc. S/PV. 4956.

4 Paul C. Szasz, New Ideas to Help Eliminate Nuclear Weapons. A New Approach to Achieving a CTB, in: ders., Selected Essays on Understanding International Institutions and the Legislative Process, New York 2001, 59-61, sowie Christian Tomuschat, Obligations Arising for States without or against their Will, *Recueil des Cours* 1993-IV, 195, 344f.

5 Vgl. Susan Lamb, Legal Limits to United Nations Security Council Powers, in: Guy S. Goodwin-Gill et al. (Hrsg.), *The Reality of International Law. Essays in Honour of Ian Brownlie*, Oxford 1999, 361, 365; ICTY, *Prosecutor v. Tadic*, IT-94-1-AR72, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2.10.1995, *International Legal Materials (ILM)* 35(1996), 32, 42. Zur Bindung des Rates an materielles Völkerrecht vgl. etwa Erika de Wet, *The Chapter VII Powers of the Security Council*, Oxford 2004, 178ff.

6 Vgl. Matthew Happold, Security Council Resolution 1373 and the Constitution of the United Nations, *Leiden Journal of International Law* 16(2003), 593, 599-601.

7 Martti Koskeniemi, *The Police in the Temple. Order, Justice and the UN: A Dialectical View*, *European Journal of International Law* 6(1995), 325.

8 Siehe hierzu etwa die Äußerungen des Vertreters Pakistans nach Annahme der Resolution 1540, S/PV. 4956 (Anm. 3).

9 Vgl. dazu den Bericht des Unterausschusses des Sicherheitsrats zur Spanischen Frage von 1946, S/75, Rn. 18ff.

10 Erklärung der USA und Großbritanniens, UNCIO XIII, 162. Weitere Nachweise bei Jochen Abr. Frowein / Nico Krisch, in: Bruno Simma et al. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2. Aufl., München 2002, Introduction to Chapter VII, Rn. 13 und Fn. 36ff.

11 Hierzu der Internationale Gerichtshof (IGH) in seinem *Namibia/Südwestafrika-Gutachten v. 21.6.1971: Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276(1970)*, ICJ Rep. 1971, 16, 22.

12 Vgl. insoweit etwa Michael Bothe, in: Simma (Anm. 10), *Peace-keeping*, insb. Rn. 83-87 m.w.N.

13 Res. 377(V) der Generalversammlung v. 3.11.1950. Dazu Kay Hailbronner / Eckart Klein, in: Simma (Anm. 10), Art. 12 Rn. 12ff.

14 Vgl. insoweit umfassend Frowein/Krisch, in: Simma (Anm. 10), Art. 39 Rn. 16ff.

15 Vgl. zunächst Res. 733(1992), dann Res. 794(1992) zu den Auseinandersetzungen in Somalia.

16 So etwa Res. 929(1994) und 1078(1996) zu Rwanda bzw. zum östlichen Zaire und ganz allgemein Res. 1296 und 1314(2000).

17 Vgl. zuletzt Res. 1529 und 1542(2004) hinsichtlich der Lage in Haiti.

18 Vgl. z.B. Res. 1261 und 1265(1999) und zuletzt Res. 1539(2004).

19 Res. 1325(2000).

20 Res. 1308(2000).

21 Dies wurde im Kontext anderer Anschläge mehrmals wiederholt, ohne daß im einzelnen Kapitel-VII-Maßnahmen ergriffen wurden, vgl. die Resolutionen zu den Bombenanschlägen in Bali (Res. 1438(2002)), Kikambala/Kenia (Res. 1450(2002)), Bogotá (Res. 1465(2003)) und Madrid (Res. 1530(2004)) sowie Res. 1440(2002) zur Geiselnahme in Moskau.

22 Vgl. hierzu Andreas Zimmermann, »Acting under Chapter VII...« Resolution 1422 and Possible Limits of the Powers of the Security Council, in: Jochen Abr. Frowein et al. (Hrsg.), *Verhandeln für den Frieden. Liber Amicorum Tono Eitel*, Berlin etc. 2003, 253, 264.

23 Res. 232(1966) zu Südrhodesien, Res. 418 und 421(1977) zu Südafrika.

24 Vgl. etwa Res. 662(1990) zur Annexion Kuwaits durch Irak und Res. 940(1994) zur Militärregierung in Haiti. Zur Festlegung der Grenze zwischen Kuwait und Irak durch eine Kommission als Unterorgan des Rates vgl. Vera Gowlland-Debbas, *The Functions of the United Nations Security Council in the International Legal System*, in: Michael Byers (Hrsg.), *The Role of Law in International Politics*, Oxford 2000, 277, 288-293.

25 Res. 687 und 692(1991).

- 26 Res. 808(1993), Res. 955(1994).
 27 Vgl. vor allem Res. 731 und 748(1992) hinsichtlich des Lockerbie-Anschlags.
 28 So in Res. 770(1992) alle Parteien des bosnischen Bürgerkriegs, in Res. 1127(1997) die UNTTA.
 29 Neben den Ad-hoc-Tribunalen geschah dies vor allem durch Reisebeschränkungen, etwa gegen Mitglieder der haitianischen Militärregierung (Res. 917(1994)) und ihre Angehörigen, oder durch das Einfrieren von Auslandskonten wie im Falle Usama bin Ladens und anderer Al-Qaida-Angehöriger (Res. 1333(2000)).
 30 Georg Ress, in: Simma (Anm. 10), Interpretation, Rn. 1f., 19ff., 26ff.
 31 Jurij D. Aston, Die Bekämpfung abstrakter Gefahren für den Weltfrieden durch legislative Maßnahmen des Sicherheitsrats. Resolution 1373(2001) im Kontext, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 62(2002), 257, 268; Andreas Stein, Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und die Rule of Law, Baden-Baden 1998, 62.
 32 Vgl. auch Hans Kelsen, The Law of the United Nations, 4. Aufl., New York 1964, 295: »The decision enforced by the Security Council may create new law for the concrete case.«
 33 S/25704 v. 3.5.1993 (Report of the Secretary-General pursuant to Paragraph 2 of Security Council Resolution 808(1993)), abgedruckt in ILM 32(1993), 1163, Rz. 29
 34 So etwa Wolfram Karl, Die spätere Praxis im Rahmen eines dynamischen Vertragsbegriffs, in: Roland Bieber / Georg Ress (Hrsg.), Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Baden-Baden 1987, 81, 87f., 90ff.
 35 IGH-Gutachten v. 20.7.1962: Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), ICJ Rep. 1962, 182, 192 (Separate Opinion Sir Percy Spender); Krzysztof Skubiszewski, Remarks on the Interpretation of the United Nations Charter, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), Völkerrecht als Rechtsordnung, internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte. Festschrift für Hermann Mosler, Berlin etc. 1983, 891, 896f.
 36 Namibia-Gutachten des IGH (Anm. 11), 22; T.O. Elias, The Modern Law of Treaties, Leiden 1974, 76f.; Eckart Klein, Vertragsauslegung und »spätere Praxis« Internationaler Organisationen, in: Bieber/Ress (Anm. 34), 101.
 37 So aber Markus Wagner, Die wirtschaftlichen Maßnahmen des Sicherheitsrats nach dem 11. September 2001 im völkerrechtlichen Kontext. Von Wirtschaftsanktionen zur Wirtschaftsgesetzgebung, ZaöRV 63(2003), 879, 911f.
 38 Diese Berichte sind im Internet abrufbar unter: www.un.org/Docs/sc/committees/1373/submitted_reports.html.
 39 S/2001/1291.
 40 A/55/PV.95 v. 14.3.2001. An der Wahl der Ad-litem-Richter und -Richterinnen nahm Mexiko zwar teil, hielt aber ausdrücklich an seiner Rechtsauffassung fest, A/55/PV. 102 v. 12.6.2001.
 41 Finke/Wandscher (Anm. 2), 171.
 42 Ilias Bantekas, The International Law of Terrorist Financing, American Journal of International Law (AJIL) 97(2003), 315, 326; Nicholas Rostow, Before and After: The Changed UN Response to Terrorism since September 11th, Cornell International Law Journal 35(2002), 475, 482.
 43 Paul C. Szasz, The Security Council Starts Legislating, AJIL 96(2001), 901, 903.
 44 Zu Res. 1422 vgl. etwa den Brief von Brasilien, Kanada, Neuseeland und Südafrika an den Präsidenten des Sicherheitsrats, S/2002/754 v. 12.7.2002.
 45 Vgl. die Stellungnahmen von Pakistan, Indien, Kuba, Indonesien, Iran, Mexiko, Nepal und Namibia, S/PV. 4950 und S/PV. 4950(Resumption 1) v. 22.4.2004.
 46 So die Stellungnahmen der Philippinen, Algeriens, der Republik Korea und der Schweiz, S/PV. 4950.
 47 S/2004/329 (Brief v. 27.4.2004).
 48 Vgl. etwa Ian Sinclair, The Vienna Convention on the Law of Treaties, 2. Aufl., Manchester 1984, 138.
 49 Lamb (Anm. 5), 365: »(J)udicial review of Security Council resolutions occurs incidentally, indirectly and infrequently.« Vgl. auch de Wet (Anm. 5), 129.
 50 Vgl. Gowlland-Debbas (Anm. 24), 287: »The mandatory decisions of the Security Council under chapter VII ... are the outcome of political considerations, not legal reasoning, and nor are its proceedings subject to judicial procedures. That its reactions to events can neither be automatic nor impartial is an intended result of the way its competence and powers are delimited in the Charter.« Ähnlich Keith Harper, Does the United Nations Security Council have the Competence to Act as Court and Legislature?, New York University Journal of International Law & Politics 27(1994), 103, 150-154.
 51 Koskeniemi (Anm. 7), 338.
 52 Vgl. zur Entstehung der Res. 1373 Finke/Wandscher (Anm. 2).
 53 Vgl. die Stellungnahme Pakistans (Anm. 45).
 54 Vgl. statt aller nur die Stellungnahmen von Benin, Deutschland, Indien, Neuseeland und Peru (Anm. 45).
 55 So die Stellungnahme Kubas (Anm. 45).
 56 Vgl. die Stellungnahme Nepals (Anm. 45): »The Council needs the willing support of the broader membership to maintain international peace and security. To ensure such support, the Council should work within its mandate and be seen to be doing so. Therefore, it should resist the temptation of acting as a world legislature, a world administration and a world court rolled into one.« Kritisch insofern auch Georg Nolte, The Limits of the Security Council's Powers and its Functions in the International Legal System. Some Reflections, in: Byers (Anm. 24), 315, 321ff.; Finke/Wandscher (Anm. 2), 172.
 57 Vgl. hierzu Jost Delbrück, in: Simma (Anm. 10), Art. 25, insbes. Rn. 8-14, 24.
 58 Die Klärung der Frage, welche Folgen sich aus dem Mangel einer ausreichenden Rechtsgrundlage ergeben, würde den Rahmen dieser Ausführungen bei weitem sprengen; vgl. hierzu statt aller nur etwa de Wet (Anm. 5), 375f.
 59 »It was to keep the the peace, not to change the world order, that the Security Council was set up.« IGH-Gutachten zu Namibia (Anm. 11), 294, Rz. 215 (Dissenting Opinion Sir Gerald Fitzmaurice).

Eindämmung von Bestechung und Bestechlichkeit

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die Korruption

GILLIAN DELL

Als »Internationaler Tag gegen die Korruption« soll künftig der 9. Dezember begangen werden – in Erinnerung an die feierliche Besiegelung eines unter der Ägide der UN entstandenen neuen Vertragswerks in Mérida. In der mexikanischen Stadt lag vom 9. bis 11. Dezember 2003 das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die Korruption (United Nations Convention against Corruption, UNCAC) zur Zeichnung auf. Mit Kenia unterzeichnete und ratifizierte erstmals ein Staat eine UN-Konvention gleich am ersten Tag einer Unterzeichnungskonferenz, wie der damalige Rechtsberater der UN Hans Corell festhielt. Das Rechtsinstrument war in weniger als zwei Jahren ausgearbeitet und dann von der Generalversammlung mit ihrer Resolution 58/4 am 31. Oktober 2003 ohne förmliche Abstimmung angenommen worden. Bis zum 9. Dezember 2005 kann es noch am Sitz der Vereinten Nationen in New York unterzeichnet werden; bis Ende Juni 2004 hatten 111 Staaten unterschrieben. Ratifiziert wurde es bisher außer von Kenia von Sri Lanka.

I. Bedeutung und Vorgeschichte

Schon jetzt läßt sich das Übereinkommen als ein bedeutender Meilenstein in den weltweiten Bemühungen um die Eindämmung der Korruption ansehen. Es bietet die internationale Antwort auf »eine grenzüberschreitende Erscheinung..., von der alle Gesellschaften und Wirtschaftssysteme betroffen sind und die eine internationale Zusammenarbeit bei der Korruptionsprävention und -bekämpfung unbedingt erforderlich macht«,

wie es in der Präambel des UNCAC heißt. Es ist damit das erste weltumspannende verbindliche Rechtsinstrument zur Korruption: ein um-

fassendes Dokument, das Maßnahmen sowohl zu ihrer Verhütung und Kriminalisierung als auch zur internationalen Zusammenarbeit beinhaltet. Mit seinen Bestimmungen zur Prävention und zur Wiedererlangung von Vermögenswerten wird zudem neues Terrain beschritten.

In der Praxis wird das größte Verdienst dieser Konvention künftig wohl in der verstärkten globalen Kooperation bei der Untersuchung und Verfolgung der einschlägigen grenzüberschreitenden Straftaten liegen. Doch auch die innerstaatlichen Bemühungen zur Eindämmung der Korruption dürften mit ihrem Inkrafttreten erheblichen Auftrieb erfahren. Freilich gilt auch für das UNCAC, daß ihm ein Langzeiteffekt nur dann beschieden sein wird, wenn sich die Vertragsstaaten auf einen wirkungsvollen Folgemechanismus einigen können, der sowohl Überwachungsmaßnahmen einschließt als auch substantielle Hilfen für die Entwicklungsländer, die diesen eine Umsetzung der Konvention erst möglich machen werden.

Zugleich stellt das neue Übereinkommen einen weiteren bedeutenden Schritt in der fortschreitenden Entwicklung einer internationalen Rechtsordnung dar, welche beispielsweise auch die Sozialpolitik, den Umweltschutz und das Wirtschaftsleben betrifft. Angesichts des immensen Wachstums des Welthandels und des Investitionsvolumens im Laufe der letzten Jahrzehnte und insbesondere in Anbetracht der erheblich gestiegenen Größe und Reichweite sowie des Einflusses mächtiger transnationaler Unternehmen läßt sich eine angemessene Regulierung der Wirtschaftstätigkeit nicht mehr allein durch die nationalen Rechtsordnungen bewerkstelligen. Eine zunehmend vernetzte Welt wechselseitiger Abhängigkeiten verlangt grenzüberschreiten-

de ordnende Eingriffe und Zusammenarbeit bei der Rechtsdurchsetzung.

Neu ist die Befassung mit dem Thema indes nicht. Die ersten internationalen Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung waren Initiativen in den Vereinten Nationen zur Mitte der siebziger Jahre. Diese Bemühungen entsprangen der Befassung mit der Rolle der damals meist ›Multis‹ genannten transnationalen Unternehmen in den Entwicklungsländern seit den sechziger Jahren. Ängste und positive Betrachtungsweisen standen im Widerstreit, denn diese Firmen vermochten durch ihr Investitionsverhalten eben auch einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung zu leisten¹. Die aus dem Kalten Krieg resultierenden Spannungen und der Nord-Süd-Gegensatz führten dazu, daß die seinerzeit ergriffenen Initiativen für eine bindende internationale Vereinbarung nicht realisiert werden konnten.

In der Folgezeit schiefen in der internationalen Arena die Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung für ein Jahrzehnt lang ein. Erst in den neunziger Jahren gelangte das Thema auf der internationalen Agenda wieder auf einen der vorderen Plätze. Das Ende der Blockkonfrontation ließ die vermeintliche Notwendigkeit, korrupte Regime im Interesse der eigenen Sicherheit zu stützen, in den Hintergrund treten. Die anschließend einsetzende Propagierung von Demokratisierung, Rechenschaftspflicht und Transparenz lenkte das Augenmerk der Finanz- und Entwicklungsinstitutionen und anderer Akteure auf das Korruptionsproblem.

Dieses Problem weitete sich offensichtlich sogar aus, denn teilweise schuf – etwa in den Übergangsländern – der Trend zu Privatisierung und Deregulierung mannigfache neue Gelegenheiten auf dem Felde der Korruption. Im ehemaligen Ostblock und anderswo blühten korrupte Praktiken und organisierte Kriminalität, was wiederum Ängste um die Sicherheit und Stabilität in diesen Regionen schürte. Zeitgleich führten in Westeuropa und Japan Medienberichte und Strafverfahren die weite Verbreitung der Korruption auch im eigenen Lande vor Augen.

In dieser Phase nach dem Ende des Kalten Krieges wollten sowohl die Geschäftswelt als auch die Regierung der Vereinigten Staaten die Gelegenheit nutzen, um die Benachteiligung US-amerikanischer Firmen im Wettbewerb um ausländische Märkte zu beenden. Als Benachteiligung jedenfalls wurden die Vorschriften des 1977, in der Ära von Präsident Jimmy Carter, erlassenen Gesetzes über Korruptions-

praktiken im Ausland empfunden, das innerstaatliche Sanktionen für Unternehmen vorsieht, die im Ausland korrupte Praktiken anwenden. Die Lösung wurde in der Schaffung eines internationalen Regimes zur Ahndung der Zahlung von Bestechungsgeldern an Amtsträger gesehen. Nach ihrem Amtsantritt im Jahre 1993 verfolgte die Regierung von Präsident Bill Clinton einen doppelten Ansatz in ihrem Vorgehen gegen die Korruption im Wirtschaftsleben, indem sie zum einen auf eine vermehrte Durchsetzungskraft im eigenen Lande abzielte und zum anderen auf die Gewinnung internationaler Unterstützung für ein multilaterales Herangehen. Führende Persönlichkeiten der Regierung Clinton warben in internationalen Foren für ihr Anliegen und unterbreiteten unter anderem Vorschläge für eine Vereinbarung im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Die Forderung nach multilateralen Lösungen kam auch von der 1993 gegründeten nichtstaatlichen Organisation ›Transparency International‹².

In den Vereinten Nationen war es die Generalversammlung, die das Problem der Korruption in den neunziger Jahren mit der Verabschiedung einer Reihe von Entschlüssen anging³. Auch außerhalb der Weltorganisation gab es verschiedentlich internationale und regionale Anstrengungen, die zunächst zur Ausarbeitung nicht-bindender Vereinbarungen und schließlich zur Annahme mehrerer bindender Rechtsinstrumente führten. In der Organisation der Amerikanischen Staaten, der OECD, dem Europarat und der Afrikanischen Union kamen Anti-Korruptions-Abkommen zustande.

Zum ersten Mal in rechtsverbindlicher Form angesprochen wurde das Thema im Rahmen der UN schließlich mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (United Nations Convention against Transnational Organized Crime)⁴, welches am 15. November 2000 von der Generalversammlung verabschiedet wurde und am 29. September 2003 in Kraft getreten ist. Artikel 8 dieses Übereinkommens verlangt die Kriminalisierung der aktiven und passiven Bestechung von in- oder ausländischen Amtsträgern oder Bediensteten einer internationalen Organisation wie auch die der Komplizenschaft bei Korruptionsstraftaten. Außerdem werden die Vertragsstaaten angehalten, Maßnahmen zur Förderung der Integrität ihrer Amtsträger sowie zur Verhütung, Aufdeckung und Verfolgung etwaigen korrupten Fehlverhaltens dieses Personenkreises zu ergreifen (Art. 9).



Den Präsidenten der 58. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Julian Robert Hunte, begrüßte Bundeskanzler Gerhard Schröder am 24. Mai in seinem Arbeitszimmer im Kanzleramt zu einem Gespräch über Themen der internationalen Politik. Während seines Besuchs in Berlin traf Hunte auch mit Bundesaußenminister Joschka Fischer und Mitgliedern des Unterausschusses ›Vereinte Nationen / Internationale Organisationen‹ des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages zusammen. Hunte, der zugleich Außenminister von St. Lucia ist, hatte anlässlich seiner Wahl zum Präsidenten erklärt, »es sei bemerkenswert, daß der Vorsitz ›dieses einzigartig wichtigen Gremiums der Weltgemeinschaft‹ nun an den Vertreter des kleinsten Staates gehe, dem jemals dieses Amt zugefallen sei. Dergestalt würden die Vereinten Nationen im Einklang mit der Charta ihren Glauben an die gleichen Rechte aller Staaten, ob klein oder groß, bekräftigen« (VN 3/2003 S. 93).

Die Einsicht in die Notwendigkeit einer eigenen umfassenden Konvention gegen die Korruption entstand im Verlauf der Verhandlungen zum Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Angesichts der spezifischen Zielsetzung dieses Übereinkommens schien es geraten, das vielschichtige Phänomen der Korruption mit einem separaten Rechtsinstrument anzugehen.

Mit ihrer Resolution 55/61 vom 4. Dezember 2000 richtete die UN-Generalversammlung einen Ad-hoc-Ausschuß für die Verhandlung eines Übereinkommens gegen die Korruption ein und stattete diesen mit dem Auftrag aus, ein möglichst breit angelegtes und wirkungsvolles Rechtsinstrument auszuhandeln. In Umsetzung dieser Entscheidung berief der Generalsekretär für die Zeit vom 30. Juli bis zum 3. August 2001 eine allen Mitgliedstaaten offenstehende Sachverständigenkommission nach Wien ein, die Empfehlungen für ein Verhandlungsmandat ausarbeiten sollte. Die Experten legten ihre Empfehlungen sodann der Kommission für Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege vor, die im September des gleichen Jahres einen Resolutionsentwurf zum vorgeschlagenen Mandat verabschiedete. Der Entwurf wurde der Generalversammlung vorgelegt und von dieser am 31. Januar 2002 mit ihrer Resolution 56/260 gebilligt. Schließlich trat ein informelles Vorbereitungstreffen des Ad-hoc-Ausschusses vom 4. bis 7. Dezember 2001 in Buenos Aires zusammen.

Richtig ernst wurde es mit den Verhandlungen im Frühjahr 2002, und mit der siebenten Runde konnten sie schon Anfang Oktober 2003 zu einem Abschluß gebracht werden. 129 Länder waren am Vorbereitungsprozeß beteiligt. Daß die Verhandlungen so rasch vorankamen, ist zum einen dem Engagement einer Reihe von Staaten zu verdanken, zum anderen der Tatsache, daß ein Großteil der Vorarbeit zum Themenkomplex internationale Zusammenarbeit bereits im Zuge der Ausarbeitung des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität geleistet worden war. Sicherlich trugen auch die Erfahrungen, die die Delegierten bei der Verhandlung der regionalen Übereinkommen wie auch der Konvention zur organisierten Kriminalität gewonnen hatten, mit zu diesem Erfolg bei. Außerordentlich hilfreich war es auch, daß das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), das bei den Verhandlungen als Sekretariat diente, diese Aufgabe zuvor auch bei der Ausarbeitung der Konvention zur organisierten Kriminalität und einer Reihe weiterer Übereinkommen wahrgenommen hatte.

Bei verschiedenen Themen gab es nennenswerte Differenzen zwischen den Ländern des Nordens und des Südens: bei den Fragen der Eintreibung von Vermögenswerten und der Geldwäsche, der beiderseitigen Strafbarkeit und der unerlaubten Bereicherung sowie bei den Bestimmungen über die Umsetzungsmechanismen. Bei anderen kontroversen Themen wie der Korruption im Privatsektor oder der Parteienfinanzierung herrschte zwar Übereinstimmung unter der Mehrzahl der Delegationen; diese kam aber nicht zum Tragen, da sich hier eine Minderheit von mächtigen Staaten durchzusetzen vermochte.

II. Die Bestimmungen des Übereinkommens

Das Übereinkommen bietet einen »umfassende(n) multidisziplinäre(n) Ansatz« (so die Präambel) zur Behandlung des Problems. Es erfaßt die Angebots- wie auch die Nachfrageseite der Korruption – also die aktive wie die passive Bestechung, die Unterschlagung oder sonstige Veruntreuung staatlicher Vermögenswerte –, präventive und Strafmaßnahmen, die innerstaatliche wie die grenzüberschreitende Korruption, sowohl den öffentlichen als auch den privaten Sektor und schließlich verbindliche und nicht-bindende Maßnahmen. Sein übergreifendes Ziel ist der Einsatz von Mitteln, um die Korruption zu verhindern und zu bekämpfen, die internationale Kooperation zu diesem Zweck zu stärken – etwa bei der Wiedererlangung von Vermögenswerten – und die Redlichkeit, die Rechenschaftspflicht und die

ordnungsgemäße Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten zu fördern.

Eine Definition der Korruption findet sich in dem Übereinkommen nicht, sie läßt sich jedoch aus den vielfältigen Beschreibungen von Taten und Handlungen im Konventionstext herleiten und ist demnach sehr breit anzulegen. So ist zum Beispiel nicht nur der Tatbestand der Bestechung im öffentlichen Sektor erfaßt, sondern auch die Bestechung gegenüber Firmen; ebenfalls behandelt werden Vergehen wie das der Veruntreuung. Auch wird der in der Konvention verwendete Begriff »Amtsträger« (public officials) recht weit ausgelegt: er umfaßt Personen, die eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen oder eine öffentliche Dienstleistung erbringen, und zwar sowohl als Angehörige des öffentlichen Dienstes wie auch als Inhaber von Wahlämtern. Bedienstete internationaler Organisationen werden jedoch nur unzulänglich einbezogen.

Das UNCAC gliedert sich in 71 Artikel, die sich auf acht Kapitel verteilen: (I) Allgemeine Bestimmungen, (II) Präventive Maßnahmen, (III) Kriminalisierung und Gesetzesvollzug, (IV) Internationale Zusammenarbeit, (V) Wiedererlangung von Vermögenswerten, (VI) Technische Hilfe und Informationsaustausch, (VII) Mechanismen zur Durchführung und (VIII) Schlußbestimmungen. Hier sollen die Kernelemente des Übereinkommens näher betrachtet werden.

Präventive Maßnahmen

Der umfassende Ansatz der Konvention zeigt sich insbesondere in der Aufnahme eines kompletten eigenen Kapitels zur Prävention. Die Bestimmungen decken sowohl den öffentlichen als auch den privaten Sektor ab und sehen eine breite Palette von Maßnahmen vor. Die meisten Artikel in diesem Kapitel beginnen mit einer verpflichtenden Norm, überlassen die Entscheidung über Mittel und Wege der Umsetzung jedoch der Vertragspartei; oftmals werden dazu Optionen aufgelistet.

Das Kapitel zur Prävention enthält Bestimmungen zur Verhinderung der Korruption im Justizwesen, im öffentlichen Dienst, im öffentlichen Beschaffungswesen und in der Verwaltung der öffentlichen Finanzen. Angesprochen werden etwa die Personalgewinnung im öffentlichen Dienst, Verhaltenskodizes oder die Offenlegung von Vermögenswerten. Maßnahmen wie die Einrichtung von Organen zur Korruptionsprävention und die Ermutigung zu öffentlicher Rechenschaftslegung gehören zu den vorgeschlagenen Präventionsmaßnahmen.

Auf das brisante Thema der Parteienfinanzierung wird in diesem Kapitel nur äußerst vage eingegangen; die Vertragsstaaten werden lediglich dazu aufgerufen, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, »um die Finanzierung von Kandidaturen für ein öffentliches Wahlamt und gegebenenfalls die Finanzierung politischer Parteien transparenter zu machen« (Art. 7 Abs. 3). Einige der heftigsten Diskussionen im Verlauf der Konventionsverhandlungen hatten sich um den Vorschlag einer rechtsverbindlichen Bestimmung zu diesem Gegenstand gerankt. Für Demokratien ist das Thema von durchaus zentraler Bedeutung; angesichts der Unterschiede der politischen Systeme und Rechtsordnungen ist es aber im Rahmen eines internationalen Abkommens nur schwer zu regeln. Eine Reihe von Staaten sieht in der schwachen Aussage zur Parteienfinanzierung ein Defizit des Vertragswerks.

Auch der Privatsektor wird in den Ausführungen zur Prävention nicht ausgeklammert (Art. 12). Es sollen Maßnahmen getroffen werden,

»um Korruption im privaten Sektor zu verhindern, die Grundsätze der Rechnungslegung und -prüfung im privaten Sektor zu verstärken und gegebenenfalls für den Fall, daß diesen Maßnahmen nicht entsprochen wird, wirksame, angemessene und abschreckende zivil-, verwaltungs- oder strafrechtliche Sanktionen vorzusehen«.

Außerdem werden die Staaten aufgefordert, die Einrichtung von Konten, die nicht in den Geschäftsbüchern erscheinen, zu unterbinden.

Ansonsten wird die Notwendigkeit einer Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Verhinderung und Bekämpfung der Korruption anerkannt (Art. 13); auch hier soll das Vertragswerk zur Bewußtseinsbildung beitragen. Damit wird der Erkenntnis Rechnung getragen, daß das Problem der Korruption nicht ohne die Unterstützung und Beteiligung der Öffentlichkeit angegangen werden kann.

Schließlich werden die Staaten auf eine Reihe von Maßnahmen gegen die Geldwäsche von Korruptionserträgen verpflichtet. Jeder Vertragsstaat ist gehalten, für Banken und Kreditinstitute des Nichtbankensektors ein umfassendes Regulierungs- und Aufsichtssystem einzurichten, um von der Geldwäsche abzuschrecken und sie aufzudecken. Zudem fordert das Übereinkommen die Staaten auf, Mechanismen zur Überprüfung verdächtiger Transaktionen und zur Verfolgung von Geldflüssen zu schaffen.

Kriminalisierung und Gesetzesvollzug

Das Kapitel über die Kriminalisierung der Korruption verpflichtet die Vertragsstaaten auf das Verbot der Bestechung im In- und Ausland. Sie sind gehalten, mittels gesetzgeberischer und sonstiger Schritte das Geben und Nehmen von Bestechungsgeldern im Hinblick auf inländische oder ausländische Amtsträger als Straftat zu behandeln. Auch soll die Steuerabzugsfähigkeit von Ausgaben, die dem Tatbestand der Bestechung gleichkommen, untersagt werden – was bereits Gegenstand einer nicht-bindenden Empfehlung der OECD war.

Als weitere Straftaten unter dem Übereinkommen gelten fortan die »Veruntreuung, Unterschlagung oder sonstige Abzweigung von Vermögensgegenständen durch einen Amtsträger« (Art. 17) sowie das Waschen von Erträgen aus Korruptionsstraftaten (Art. 23) und einige mindere Vergehen. Das Gebot der Kriminalisierung der Geldwäsche ist besonders bemerkenswert, weil die diesbezüglichen Bestimmungen detaillierter ausgeführt sind als die Vorgaben bezüglich aller anderen in der Konvention behandelten Verbrechen. Dies unterstreicht die Bedeutung des Problems und die Notwendigkeit eines einheitlichen Ansatzes zu seiner Lösung. Das UNCAC definiert den Begriff der Geldwäsche recht umfassend und schließt dabei die Teilnahme an Geldwäschevergehen als Straftatbestand mit ein, ebenso die Verabredung, den bloßen Versuch, die Beihilfe und die Anstiftung.

Fakultativ können die Regierungen weiterhin die folgenden Vergehen als Straftat ahnden: die mißbräuchliche Einflußnahme (Art. 18) oder Wahrnehmung von Aufgaben (Art. 19), die unerlaubte Bereicherung (Art. 20), das Verheimlichen (Art. 24) und die Behinderung der Justiz (Art. 25). Sorge wird ferner getragen für den Zeugenschutz für Personen, »die in bezug auf in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen umschriebene Straftaten aussagen« (Art. 32), wie auch für Hinweisgeber (whistleblowers), die vor unfairer Behandlung geschützt werden sollen (Art. 33). Einen bedauerlichen Mangel stellt es dar, daß die Schutzbestimmung zugunsten von Hinweisgebern nur fakultativ ist. Fakultative Straftatbestände sind Bestechung und Veruntreuung im privaten Sektor (Art. 21 und 22).

Bei der Ausarbeitung des UNCAC hatte sich die Debatte darüber, ob Korruption im Privatsektor auch als Korruptionsstraftatbestand anzusehen sei, zum handfesten Streitpunkt entwickelt. Vorstöße in diese Richtung gingen von der Europäischen Union aus und erfuhren die Unterstützung zahlreicher Länder, etwa der lateinamerikanisch-karibischen Regionalgruppe, sowie der Internationalen Handelskammer. Hier hätte es zu einem Durchbruch kommen können, doch setzte sich die US-Delegation mit ihrem Widerstand gegen die Aufnahme verbindlicher Bestimmungen⁵ durch.

Weitere wichtige Bestimmungen betreffen die Möglichkeit einer wirklichen Regreßregelung bei Korruptionstatbeständen. Eine davon ist die Erfordernis, daß die Vertragsstaaten die Verantwortlichkeit juristischer Personen begründen – hier sind also Firmen als solche betroffen – und diese straf- oder zivilrechtlich für ihre Taten zur Ver-

antwortung ziehen (Art. 26). Art. 35 verlangt, daß jeder Vertragsstaat sicherstellt,

»daß Stellen oder Personen, die infolge einer Korruptionshandlung einen Schaden erlitten haben, berechtigt sind, die für diesen Schaden Verantwortlichen auf Schadensersatz zu verklagen«.

Gegen Ende der Verhandlungen waren in der amerikanischen Geschäftswelt Befürchtungen erwacht, daß diese Bestimmungen Tür und Tor für ausgedehnte Gerichtsverfahren öffnen könnten. Um diese Gefahr gar nicht erst aufkommen zu lassen, gelang es den Vereinigten Staaten in letzter Minute, eine ihnen genehme Kommentierung Niederschlag in den vorbereitenden Materialien finden zu lassen.

Bemerkenswert erscheint auch, daß die Konvention »gegebenenfalls« lange Verjährungsfristen ermöglicht. Zwar ist die entsprechende Bestimmung (Art. 29) recht vage gehalten, doch ist sie deshalb von Bedeutung, weil nicht alle Länder über lange Verjährungsfristen verfügen, was ihre Möglichkeiten zur Verfolgung von Korruptionsstraftaten einschränkt.

Internationale Zusammenarbeit

Mit dem der internationalen Zusammenarbeit gewidmeten Kapitel IV des UNCAC wird ein umfassendes System gegenseitiger Rechtshilfe eingerichtet; seine Bestimmungen gehören tendenziell zu den wichtigsten des gesamten Übereinkommens. Es enthält detaillierte technische Vorkehrungen materieller Art zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen und zu spezifischen Aspekten der Strafrechtspflege (Art. 48). Dazu gehören etwa gemeinsame Ermittlungen (Art. 49) oder der Einsatz besonderer Ermittlungsmethoden (Art. 50). Die meisten Bestimmungen dieses Kapitels sind bindend und ähneln vergleichbaren Bestimmungen des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.

Die Auslieferung wegen Straftaten im Sinne des UNCAC ist in Art. 44 geregelt; allgemein kommt sie in Frage, »soweit die Straftat, dertwegen um Auslieferung ersucht wird, nach dem innerstaatlichen Recht sowohl des ersuchenden als auch des ersuchten Vertragsstaats strafbar ist«. Für den Fall, daß zwischen zwei Staaten kein Auslieferungsvertrag besteht, kann die Konvention als Rechtsgrundlage für eine Überstellung dienen. Die Vertragsstaaten sind gehalten, Zeugenaussagen zur Verwendung in Gerichtsverfahren zu sammeln und weiterzuleiten, Rechtshilfe bei der Untersuchung und Verfolgung von Straftaten zu leisten und den Informationsaustausch über einschlägige Strafsachen zu gewährleisten. Sie haben Schritte zur Verbesserung der Zusammenarbeit in der Strafrechtspflege im Hinblick auf Korruptionsstraftaten zu unternehmen, wozu auch die Möglichkeit der Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen (Art. 49) oder des Einsatzes besonderer Ermittlungsmethoden wie etwa der kontrollierten Lieferung, der elektronischen Überwachung oder verdeckter Einsätze gehört (Art. 50, Abs. 1).

Hart umkämpft war die Bestimmung des Kapitels IV, die eine Weigerung von Vertragsstaaten zur Leistung von Rechtshilfe unter Berufung auf das Bankgeheimnis ausschließt (Art. 46 Abs. 8). Dies gilt auch für die Vorschrift, daß Regierungen Rechtshilfeleistungen nur dann unter Berufung auf das Fehlen einer »beiderseitigen Strafbarkeit« versagen können, wenn die Rechtshilfe Zwangsmaßnahmen umfassen würde oder das Ersuchen Bagatelldelicten betrifft (Art. 46 Abs. 9). Beiderseitige Strafbarkeit bedeutet, daß bei einem Wunsch eines Staates nach Rechtshilfeleistungen in Form von Ermittlungen oder Strafverfolgung durch einen anderen Staat die unterstellten Straftaten in beiden Staaten in vergleichbarer Weise der Pönalisierung unterfallen müssen. Während der Verhandlungen über die Konvention bestanden zahlreiche Industrieländer auf diesem Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit, während die Entwicklungsländer sie als entbehrlich betrachteten, da sie die Rechtshilfe nur unnötig einzuschränken drohe. Dies war bis zum Schluß der Verhandlungen

strittig; der endgültige Wortlaut des Übereinkommens an dieser Stelle ist Ergebnis eines echten Kompromisses.

Eine deutliche Schwäche der Anti-Korruptions-Konvention besteht sicherlich darin, daß eine Jurisdiktion auf der Grundlage der Staatsangehörigkeit nicht vorgeschrieben wird. Diese würde bedeuten, daß ein Vertragsstaat Korruptionshandlungen seiner Bürger verfolgen kann ohne Rücksicht darauf, wo die Straftat begangen wurde. Bei einer Jurisdiktion auf der Grundlage des Territorialitätsprinzips hingegen werden nur Straftaten verfolgt, die zumindest teilweise im Hoheitsgebiet des betreffenden Landes begangen wurden. Damit können nur Staatsbürger belangt werden, deren Taten einen gewissen örtlichen Bezug zum Heimatland aufweisen, was die Strafverfolgung ihrer im Ausland begangenen einschlägigen Handlungen unter Umständen erheblich behindern kann.

Wiedererlangung von Vermögenswerten

Schon vor Beginn der Verhandlungen wurde die Wiedererlangung von Vermögenswerten als ein zentraler Gegenstand eines Übereinkommens angesehen. Einer im Vorfeld erstellten Studie zufolge bezifferten die Regierungen Haitis, Irans, Nigerias, Pakistans, Perus, der Philippinen und der Ukraine die Verluste, die aus (auf ausländische Bankkonten geschleusten) Bestechungsgewinnen ehemaliger Amtsträger stammten, für die Zeit von 1995 bis 2001 auf Hunderte von Millionen US-Dollar. Der einstige zairische Diktator Mobutu Sese Seko soll sich um 5 Mrd Dollar bereichert haben – ein Betrag, der der damaligen Auslandsschuld seines Landes entsprach.

Die Diskussionen brachten eine Reihe detaillierter Bestimmungen hervor, darunter Vorgaben zur Identifizierung von Bankkunden (Art. 52) oder spezifische Maßnahmen, die den Vertragsstaaten die Wiedererlangung von Vermögensgegenständen insbesondere durch Einziehung ermöglichen (Art. 53, 54, 55). Der Text des UNCAC spiegelt einen Kompromiß wider zwischen den Bedürfnissen der Staaten, die die Rückgabe von Vermögenswerten erwirken wollen, und den rechtlichen und prozeduralen Erfordernissen jener Länder, an die das Ersuchen gerichtet wird. Damit wurde die Frage der Wiedererlangung von Vermögenswerten erstmals in einer auf weltweite Gültigkeit abzielenden Vereinbarung festgeschrieben⁶.

Das Kapitel über die Wiedererlangung von Vermögenswerten umfaßt mehrere Seiten detaillierter Bestimmungen im Hinblick auf das Aufspüren, Einfrieren, Einziehen und Wiedererlangen von Korruptionserträgen. Es stellt damit einen erfreulichen Durchbruch für die internationalen Bemühungen zugunsten der Rückgabe gestohlener Vermögenswerte dar. Die UNCAC spricht von einem »Grundprinzip«, bei dessen Durchsetzung die Vertragsstaaten »im größtmöglichen Umfang« zusammenarbeiten und einander unterstützen sollen (Art. 51).

Konkret fordert der Artikel über die »Verhinderung und Aufdeckung der Übertragung von Erträgen aus Straftaten« (Art. 52) die Vertragsstaaten dazu auf, ihren Kreditinstituten ein striktes Vorgehen bei der Identifizierung ihrer Kundschaft abzuverlangen, indem sie insbesondere bei der Überprüfung der Identität der Inhaber von Konten mit hohem Wert und von Personen, »die mit herausragenden öffentlichen Aufgaben betraut sind oder waren, und deren Familienangehörigen und engen Partnern« (Abs. 1), besondere Sorgfalt walten lassen. Die Kontrollfunktion der Vertragsstaaten hinsichtlich der Bankenaufsicht wird ebenso eingefordert wie die Verhinderung der Gründung sogenannter Phantombanken, die nicht über eine physische Präsenz verfügen und die keiner regulierten Finanzgruppe angegliedert sind (Abs. 2-4). Allerdings brauchen die Vertragsstaaten es lediglich in Erwägung zu ziehen, wirksame Regelungen für die Offenlegung der finanziellen Situation von Amtsträgern – einschließlich ihrer etwaigen ausländischen Finanzkonten – zu schaffen (Abs. 5-6).

Verbindlich sind hingegen die Kernelemente des Kapitels, wonach die Vertragsstaaten sicherstellen sollen, daß anderen Vertragsstaaten

die Wiedererlangung von Korruptionserträgen durch zivilrechtliche Schritte im Einklang mit dem innerstaatlichen Recht oder aber im Rahmen internationaler Vereinbarungen zur Einziehung ermöglicht wird (Art. 54, 55). Weitere Bestimmungen regeln, daß auf Grund des Ersuchens eines Vertragsstaats um Einziehung der ersuchte Staat seine Behörden anweist, die fraglichen Erträge einzuziehen oder sicherzustellen (Art. 55 Abs. 1-3).

Ferner nennt das UNCAC zusätzliche Felder der internationalen Zusammenarbeit im Hinblick auf die Wiedererlangung von Vermögenswerten, so etwa die Weiterverfolgung und Sicherstellung von Korruptionserträgen und die Weiterleitung von Informationen darüber an andere Staaten, auch wenn kein vorheriges Ersuchen vorliegt.

Die Vertragsstaaten müssen zudem Gewähr dafür tragen, daß eingezogene Vermögensgegenstände dem ersuchenden Staat beziehungsweise dem rechtmäßigen Eigentümer zurückgegeben werden. Die Bestimmungen bezüglich der Rückführung eingezogener Vermögenswerte unterscheiden danach, aus welcher Art von Straftat die Gelder stammen. Im Falle der Veruntreuung öffentlicher Gelder oder deren Geldwäsche werden die eingezogenen Vermögenswerte unmittelbar an den ersuchenden Staat zurückgegeben. Im Falle der Erträge aus anderen unter das Übereinkommen fallenden Straftaten sind diese Werte dem ersuchenden Staat zu übereignen, sofern dieser seinen Besitzanspruch nachweisen kann oder der entstandene Schaden festgestellt ist. In allen anderen Fällen sind die konfiszierten Werte an den ersuchenden Staat zurückzüberneigen, dem früheren rechtmäßigen Eigentümer wiederzugeben oder die Opfer der Straftat zu entschädigen.

Technische Hilfe und Informationsaustausch

In dem Übereinkommen findet sich ein eigenes Kapitel über technische Hilfe und Informationsaustausch, dem potentiell große Bedeutung zukommt – insbesondere was seine Bestimmungen zur Durchführung des UNCAC mittels wirtschaftlicher Entwicklung und technischer Hilfe angeht (Art. 62).

Kapitel VI sieht die Schaffung von Ausbildungsprogrammen durch die Vertragsstaaten für ihr mit der Korruptionsbekämpfung befaßtes Personal vor, um die Entwicklung und Planung strategischer Anti-Korruptions-Maßnahmen voranzutreiben und um die zuständigen Behörden zum Umgang mit Rechtshilfeersuchen und der Rückführung von Korruptionserträgen zu befähigen (Art. 60). Außerdem werden die Vertragsstaaten ermutigt, Analysen der Tendenzen auf dem Gebiet der Korruption vorzunehmen und ihre Resultate den anderen Ländern zugänglich zu machen. Besonderes Augenmerk soll dabei auf der Erarbeitung gemeinsamer Definitionen, Methoden und optimaler Praktiken zur Bekämpfung der Korruption liegen (Art. 61).

Vor allem den Entwicklungsländern soll Hilfe zuteil werden. Die Vertragsstaaten werden ersucht, konkrete Anstrengungen zu unternehmen, um den Entwicklungs- sowie den Übergangsländern »so weit wie möglich« technische und materielle Hilfe zukommen zu lassen, um sie wirksam in ihrem Kampf gegen die Korruption zu unterstützen und um ihnen die erfolgreiche Umsetzung des Übereinkommens zu ermöglichen (Art. 62 Abs. 2).

Mechanismen zur Durchführung

Mit dem Kapitel VII wird ein internationaler Rahmen zur regelmäßigen Evaluierung der Erreichung der Ziele des UNCAC durch die Vertragsstaaten, zur Einschätzung des Unterstützungsbedarfs im Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung sowie zur Koordinierung der Entwicklungshilfe auf diesem Feld geschaffen. Bei der Ausarbeitung des Übereinkommens hatte sich die Debatte um die Schaffung eines Kontrollmechanismus oder -organs als höchst kontrovers erwiesen; eine Entscheidung über seine genaue Beschaffenheit wurde an die künftige Konferenz der Vertragsstaaten überwiesen.

Eine Konferenz der Vertragsstaaten ist innerhalb eines Jahres nach

Inkrafttreten des UNCAC einzuberufen (Art. 63). Diese Konferenz wird danach zu regelmäßigen Tagungen zusammentreten und soll als Forum zur Überprüfung der Umsetzung durch die Vertragsparteien, zur Erleichterung ihrer Aktivitäten und für den von dem Vertragswerk geforderten Informationsaustausch dienen. Ferner ist es Aufgabe der Vertragsstaatenkonferenz, sich eine Geschäftsordnung zu geben und Regeln für die Umsetzung des UNCAC festzulegen. Dazu gehören die Einwerbung freiwilliger Beiträge, die periodische Überprüfung der Durchführung des Übereinkommens seitens der Vertragsstaaten und die Abgabe von Empfehlungen zur Verbesserung des Übereinkommens und seiner Umsetzung.

Der Prüfung durch die Vertragsstaatenkonferenz unterliegt es auch, wie die Informationen der Staaten am wirksamsten entgegenzunehmen und zu behandeln sind. Zudem kann sie, »falls sie dies für erforderlich erachtet«, zur Unterstützung der wirksamen Durchführung des Übereinkommens einen geeigneten Mechanismus einrichten. Sie muß sich von den Vertragsstaaten und »gegebenenfalls durch zusätzliche Überprüfungsmechanismen« über die Implementierung des Vertragswerks und die damit verbundenen Schwierigkeiten in Kenntnis setzen lassen (Art. 63). Jeder Vertragsstaat ist gehalten, über seine Programme, Pläne und Verfahrensweisen sowie über gesetzgeberische und verwaltungsrechtliche Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens zu informieren, »soweit dies von der Konferenz der Vertragsstaaten verlangt wird« (Abs. 6).

Bereits zu Beginn der Verhandlungen hatte eine Reihe von Industrieländern Modellvorschläge für einen Kontrollmechanismus unterbreitet⁷. Widerstand kam von zwei Seiten: zum einen favorisierten etliche asiatische und afrikanische Staaten eine Entscheidung über die Überwachungsmodalitäten erst nach Inkrafttreten der Konvention. Sie befürchteten, daß sonst ein System geschaffen würde, welches die schwächeren Länder benachteiligen und möglicherweise ihre Souveränität antasten könnte. Zum anderen waren andere Staaten – darunter Deutschland, Frankreich, Japan, die USA und einige Länder des Commonwealth – zwar dem Gedanken einer regelmäßigen Berichterstattung gegenüber aufgeschlossen, widersetzten sich jedoch der Einrichtung eines Überwachungsorgans.

III. Eine erste Evaluierung

In Kraft treten wird das Übereinkommen, wie in den Schlußbestimmungen des Kapitels VIII vorgesehen, nach der 30. Ratifikation (Art. 68). Allgemein rechnet man damit, daß dieses Erfordernis bis Ende 2005 erfüllt sein wird. Es ist dennoch von größter Bedeutung, daß diese Mindestzahl rasch erreicht und übertroffen wird und daß der Kreis der Vertragsstaaten die Staatenwelt möglichst getreu widerspiegelt: Industrie- wie Entwicklungsländer und alle Regionen. Naturgemäß wird noch eine gewisse Zeit verstreichen, bevor sich die einzelnen Staaten durch einen rechtsverbindlichen Akt den Verpflichtungen des Übereinkommens unterwerfen, müssen sie doch die Auswirkungen seiner Umsetzung auf ihre bestehende Gesetzgebung, ihre Behörden und Verfahren einer sorgfältigen Prüfung unterziehen⁸.

Mit seinen Bestimmungen zur internationalen Zusammenarbeit und zur Wiedererlangung von Vermögenswerten könnte das UNCAC tatsächlich eine Menge bewirken. Diese bergen nämlich ein großes Potential im Hinblick auf die grenzüberschreitende Aufspürung, Verfolgung und Ahndung von Korruptionsstraftaten. Die Vorgaben zur Eintreibung von Vermögenswerten setzen ein bedeutendes Signal; Folgemaßnahmen sind unbedingt angebracht⁹.

Auch die Ziele hinsichtlich der Prävention und des Gesetzesvollzugs auf der nationalen Ebene, die sowohl die aktive als auch die passive Korruption umfassen, sind begrüßenswert. Für Zwecke der Prävention gibt das Vertragswerk eine wertvolle Handreichung in Gestalt eines Normenkatalogs, wengleich zahlreiche Maßgaben noch reich-

lich Interpretationsspielraum lassen und viele Bestimmungen nicht bindend sind. Besonders unglücklich ist der Umstand, daß die Aussagen zur Transparenz der Parteienfinanzierung derart stark verwässert wurden. Freilich muß ein derartiges Vertragswerk auch hinreichend Raum lassen, damit den Unterschieden in den rechtlichen und politischen Systemen sowie in der Wirtschaftsordnung der einzelnen Staaten Rechnung getragen werden kann.

In Sachen Strafverfolgung von Korruptionsstraftaten auf der nationalen Ebene fällt der Text des Übereinkommens an zahlreichen Stellen weniger unbestimmt aus als im Kapitel über die Prävention. Das Vertragswerk wird sich hier vermutlich harmonisierend auswirken, indem es für alle Staaten ein gewisses Maß an Einheitlichkeit hinsichtlich dessen, was hier als Straftat anzusehen ist, einführt. Bezüglich der Korruption im öffentlichen Sektor wie etwa beim Tatbestand der Veruntreuung oder anderer Unterschleife wird eine große Spannweite ins Visier genommen; andererseits dürfte die hohe Zahl von Fakultativklauseln zahlreiche unterschiedliche gesetzliche Regelungen in den einzelnen Staaten nach sich ziehen. Transnationale Unternehmen und andere grenzüberschreitend operierende Firmen müssen in Anbetracht möglicher Abweichungen die nationale Gesetzgebung der einzelnen Staaten im Blick behalten. Schließlich ist es enttäuschend, daß die Bestimmungen zur Strafverfolgung von Korruption innerhalb des Privatsektors und zur diesbezüglichen nationalen Gesetzgebung bloß fakultativ sind; zu hoffen bleibt, daß sich diese Defizite zu einem späteren Zeitpunkt ausräumen lassen.

Auf all diesen Feldern werden die Auswirkungen des UNCAC gewiß dann deutlich zu spüren sein, wenn die Industrieländer das Übereinkommen nicht nur zu Hause umsetzen, sondern auch ihre im UNCAC niedergelegten Verpflichtungen zum Ausbau der einschlägigen Kapazitäten der Entwicklungsländer ernst nehmen, also technische und finanzielle Hilfe zu leisten bereit sind. Das UNCAC bietet hier die Möglichkeit eines internationalen Rahmens für eine derartige Unterstützung, die dem weltweiten Kampf gegen die Korruption echten Auftrieb geben könnte. Die Konvention enthält die Empfehlung, daß eine solche Unterstützung soweit wie möglich bestehende Vorhaben

1 Vgl. Ernst-Otto Czempel, Die Reprivatisierung der Weltwirtschaft. Die Vereinten Nationen und die transnationalen Unternehmen, VN 5/1989 S. 149ff. Die ausländischen Direktinvestitionen waren von 67,7 Mrd US-Dollar im Jahre 1960 auf 713,5 Mrd 1985 gestiegen (die in den Entwicklungsländern von 0,7 auf 19,2 Mrd Dollar).

2 Vgl. Peter Eigen / Margit van Ham, Inseln der Integrität. Der Anti-Bestechungs-Pakt – ein Vorschlag von »Transparency International«, VN 4/1995 S. 151ff.

3 So der »Internationale Verhaltenskodex für Amtsträger«, der mit Resolution 51/59 der Generalversammlung v. 12.12.1996 verabschiedet wurde; die »Erklärung der Vereinten Nationen gegen Korruption und Bestechung bei internationalen Handelsgeschäften«, verabschiedet mit Resolution 51/191 v. 16.12.1996; die Festlegung auf »Internationale Zusammenarbeit gegen Korruption und Bestechung bei internationalen Handelsgeschäften« in Resolution 52/87 v. 12.12.1997.

4 Vgl. Burkhard Dammann / Dimitri Vlassis, Stärkung des internationalen Strafrechts. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, VN 6/2001 S. 222ff.

5 Ein amerikanischer Delegierter erklärte: »Bestechung im Privatsektor ist in den Vereinigten Staaten keine Straftat. Wir kommen diesem Problem auf andere Weise bei.«

6 So war die Wiedererlangung von Vermögenswerten bereits Gegenstand des Interamerikanischen Übereinkommens gegen die Korruption vom März 1996 und des Übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung der Korruption der Afrikanischen Union vom Juli 2003.

7 Beispielsweise wurde die Schaffung eines Vertragsorgans aus zehn von den Vertragsstaaten gewählten Sachverständigen vorgeschlagen.

8 Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, daß die Staaten das UNCAC mit Vorbehalten ratifizieren können, in denen sie ausdrücklich erklären, durch welche Bestimmungen sie sich nicht gebunden sehen. Zudem können sie von dem Übereinkommen ein Jahr nach entsprechender schriftlicher Notifikation zurücktreten.

9 Nicht alle Hindernisse hinsichtlich der Wiedererlangung von Vermögenswerten lassen sich durch gesetzgeberische Maßnahmen aus dem Wege räumen. Eine Rolle spielen auch die Komplexität der Fälle, der erforderliche Sachverstand, der zu treibende hohe Aufwand, die Unvereinbarkeit der unterschiedlichen verfahrensmäßigen Schutzmechanismen unter dem Zivil- und dem Strafrecht und schließlich auch politische Erwägungen. Letztere kommen vor allem dann ins Spiel, wenn der ersuchende Staat von zweifelhafter Legitimität ist oder selbst im Verdacht der Korruption steht.

10 Das neue Prinzip gibt als Norm vor, daß sich die Unternehmen gegen alle Ausprägungen der Korruption einschließlich Verlangen nach unrechtmäßiger Vergütung und Bestechung wenden sollen. (»Business should work against corruption in all its forms, including extortion and bribery.«)

der Entwicklungshilfe ergänzen soll; sie sollte nicht auf einer Umleitung von Mitteln aus anderen Hilfsprogrammen beruhen.

Die weitreichende Bedeutung der Korruptionsbekämpfung für die Entwicklungsländer hat Generalsekretär Kofi Annan anlässlich der Verabschiedung des UNCAC durch die Generalversammlung eindringlich beschrieben:

»Die Korruption trifft die Armen unverhältnismäßig stark – indem für Zwecke der Entwicklung vorgesehene Mittel abgezweigt werden, indem die Fähigkeit einer Regierung, grundlegende Dienste bereitzustellen, untergraben wird, indem Ungleichheit und Ungerechtigkeit gefördert, ausländische Investitionen und Hilfsleistungen aber entmutigt werden.«

Die eigentliche Durchsetzungskraft des Übereinkommens hängt zu großen Teilen von der Verpflichtung der Staaten auf seine umfassende Umsetzung ab. Damit diese Verpflichtung eingehalten wird, ist es unumgänglich, daß ein detaillierter Durchführungsmechanismus ausgearbeitet wird. Werden Überlegungen zu einem derartigen Kontrollmechanismus erst nach dem Zusammentreten der Konferenz der Vertragsstaaten angestellt, so würde dies in der Frage der Überwachung eine enorme Verzögerung, wenn nicht nachhaltige Behinderung bedeuten. Deshalb sollte die Arbeit an einem politisch tragfähigen Mechanismus schon jetzt in Angriff genommen werden.

Das Potential der Konvention läßt sich daran ermaßen, daß sie schon vor ihrem Inkrafttreten eine Reihe von Organisationen dazu veranlaßt hat, Überlegungen im Blick auf die besten Verfahren zu ihrer Umsetzung anzustellen. Das UNODC in Wien, das für das UNCAC

zuständige Sekretariat stellend, bereitet derzeit einen Leitfaden für die nationale Gesetzgebung vor und beabsichtigt die Abhaltung regionaler Werkstattseminare zwecks Hilfestellung für die Staaten. Hierbei arbeitet das UNODC eng mit dem UNDP und anderen Einrichtungen des Verbandes der Vereinten Nationen zusammen. Das Commonwealth-Sekretariat bereitet ebenfalls einen Leitfaden zu den bestmöglichen Praktiken der Umsetzung vor und hat eine Arbeitsgruppe zum Thema der Wiedererlangung von Vermögenswerten eingerichtet. Auch Transparency International beabsichtigt, Anleitungen für staatliche Behörden und nichtstaatliche Organisationen zur Verfügung zu stellen, so etwa Empfehlungen zur Anpassung der jeweiligen nationalen Gesetzgebung wie zur Förderung der Ratifikationsbereitschaft und der Umsetzung des Übereinkommens.

Eine besondere Ermutigung stellt es dar, daß sich die wichtigsten Industrieländer in der Abschlusserklärung des G-8-Gipfels von Sea Island in Georgia vom 10. Juni 2004 zur baldigen Ratifikation des UNCAC und zur Unterstützung insbesondere der Entwicklungsländer bei der Erreichung der Konventionsziele bekannt haben. Zwei Wochen später bekundeten auch Unternehmen aus aller Welt ihre Unterstützung für die internationalen Bemühungen zur Eindämmung der Korruption: am 24. Juni 2004 wurde den bisher neun Grundsätzen des 1999/2000 lancierten Globalen Paktes als zehntes Prinzip eines zum Vorgehen gegen die Korruption hinzugefügt¹⁰. Diese beiden aktuellen Ereignisse mögen noch keinen endgültigen Durchbruch darstellen, aber sie sind doch Zeichen der Hoffnung.

Staatliche Souveränität und Schutz der Arbeitsmigranten

Nach dem Inkrafttreten der Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer

PETER A. KÖHLER

Die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitsmigranten stellen sich oftmals als eine »stille Krise der Menschenrechte« dar. So Prasad Kariyawasam aus Sri Lanka, Vorsitzender des Ausschusses zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer¹ und ihrer Familienangehörigen (Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, CMW), in Anlehnung an eine Formulierung von UN-Generalsekretär Kofi Annan. Der CMW ist das jüngste Vertragsorgan des internationalen Menschenrechtsschutzes. Zum ersten Male trat das Gremium vom 1. bis 5. März 2004 in Genf zusammen; die zweite Tagung ist für Juli 2005 vorgesehen. Es wurde unter der am 1. Juli 2003 in Kraft getretenen Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)² zwecks »Überprüfung der Anwendung dieser Konvention« von den Vertragsstaaten eingerichtet. Vorsitzender Kariyawasam äußerte sich am Schluß der ersten Tagung zufrieden über die Zusammenarbeit im Ausschuß. Er wies darauf hin, daß weltweit über 120 Millionen Menschen als Arbeitsmigranten außerhalb ihres Heimatlands einer Beschäftigung nachgehen. Angesichts dessen und der Erwartung, daß die Zahl der Wanderarbeitnehmer in Zukunft noch weiter wachsen wird, mache allerdings die geringe Akzeptanz der Konvention betroffen. Bislang haben nur 25 Staaten dieses Übereinkommen ratifiziert³.

I. Der Ausschuß für die Rechte der Wanderarbeitnehmer

Die weltweite Durchsetzung universal gültiger Menschenrechte gehört zu den wesentlichen Anliegen der Vereinten Nationen seit ihrer Gründung. Die »Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Spra-

che oder der Religion zu fördern und zu festigen«, wird im Zielkatalog der Charta unter Artikel 1, Ziffer 3 aufgeführt. Von Anfang an war die Idee der Universalität der Menschenrechte auch der Ansatzpunkt dafür, die engen Grenzen zu durchbrechen, die die Charta den Befugnissen der Organisation setzt, denn jenen Rechten kann Achtung oftmals allein dadurch erwiesen werden, daß man eine Veränderung der Lebensbedingungen der Menschen in Angriff nimmt. Seit jeher berührt dies aber notwendig auch solche »Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören« (Art. 2 Ziff. 7 der Charta). Dies um so mehr, als es die Vereinten Nationen nicht bei der Setzung abstrakter Standards für die Menschenrechte bewenden ließen. Die materielle Einhaltung dieser Rechte soll, wenn sie nach den Gegebenheiten des internationalen Systems schon nicht erzwungen werden kann, durch die Einrichtung völkerrechtlicher Überprüfungsmechanismen wenigstens überwacht werden. Man kann dies als einen Erfolg des Bestrebens der Vereinten Nationen werten, die Evolution der Menschenrechte von einem vom deklaratorischen Appell zu einem Implementationsregime voranzubringen. Die erste derartige völkerrechtsvertragliche Körperschaft war der 1969 im Kontext des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung eingerichtete Ausschuß für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD). Mit von den Vertragsstaaten gewählten Experten besetzt, die ihr Amt kraft persönlicher Kompetenz ausüben, war dieses Sachverständigengremium in gewisser Weise das Modell für die später, etwa für die beiden Menschenrechtspakte, eingerichteten Expertenausschüsse. Der CMW ist in diesem inzwischen zu einem UN-spezifischen Überwachungssystem gewachsenen Komplex die siebente Institution⁴.

Der Ausschuß, der jährlich zusammentreten soll, besteht aus zehn Sachverständigen⁵ »von hohem sittlichem Ansehen, Unparteilichkeit und anerkannter Sachkenntnis auf dem von der Konvention er-

Welt der Arbeitslosen

Arbeitslosenquote 2002 in Prozent



Naher Osten und Nordafrika 18,0

Afrika südl. der Sahara 14,4

Reformländer 13,5

Lateinamerika und Karibik **9,9**

Industriestaaten **6,9**

Südostasien **6,5**

Asien und Pazifik **4,2**

Ostasien **4,0**

Südasien **3,4**

IAA-Schätzung

© Globus



Im Nahen Osten und in Nordafrika ist nach Angaben des Internationalen Arbeitsamts – des Sekretariats der ILO – die Arbeitslosigkeit die höchste der Welt; 18 vH der Arbeitnehmer sind ohne Arbeit. Unter den Jungen ist die Quote noch höher. Eine Alternative sehen viele in einer Arbeitsaufnahme in den Industrieländern.

faßten Gebiet« (Art. 72 Abs. 1b der Konvention). Sie erfüllen ihr Mandat »in ihrer persönlichen Eigenschaft« (Art. 72 Abs. 2b). Bei ihrer Wahl sollen die Vertragsstaaten eine ausgewogene geographische Verteilung »unter Einbeziehung der Herkunftsstaaten wie der Beschäftigungsstaaten« beachten (Art. 72 Abs. 2a), eine Vorgabe, die aktuell nicht erfüllt werden konnte. Bislang ist nämlich noch kein Beschäftigungsstaat der Konvention beigetreten⁶. Einziger Vertragsstaat aus Europa ist Bosnien-Herzegowina.

Die Vertragsstaaten legen erstmals ein Jahr nach Ratifikation des Übereinkommens und sodann alle fünf Jahre dem Ausschuß einen Bericht über die von ihnen zur Realisierung der Konventionsinhalte getroffenen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen vor. Dabei haben sie gegebenenfalls auch auf die Schwierigkeiten hinzuweisen, die eine Durchführung der Konvention behindern, und »Angaben über die Merkmale der Wanderungsbewegungen zu übermitteln« (Art. 73), von denen der Vertragsstaat jeweils betroffen ist. Richtlinien für Form und Inhalt der Staatenberichte hat der CMW auf seiner ersten Tagung entworfen. Sollten endlich auch Beschäftigungsländer dem Übereinkommen beitreten, so könnten durch diese Berichte tatsächlich Ursachen und Richtung der »Wanderungsbewegungen« erkannt werden, die gegenwärtig vielfach noch über heimliche und illegale Wege verlaufen und gerade deshalb in den Beschäftigungsländern zum sozialen Problem werden, wie der Ausschußvorsitzende am Schluß der ersten Tagung festgehalten hat. Nach Kenntnisnahme der Staatenberichte kann der CMW die darin aufgeführten staatlichen Maßnahmen kommentieren und, wenn dies gewünscht wird, auch beratend tätig werden.

Nach Art. 76 kann der Ausschuß als Mittler der zwischenstaatlichen Kommunikation fungieren. In einem besonderen Verfahren kann er

Hinweise eines Vertragsstaats darauf entgegennehmen, daß eine andere Vertragspartei ihre Verpflichtungen aus der Konvention nicht hinreichend erfüllt. Dieses Verfahren kann aber erst nach Zustimmung von zehn Vertragsstaaten eröffnet werden – und auch nur dann, wenn beide betroffenen Staaten dieser Kompetenzerweiterung des CMW zugestimmt haben.

Art. 77 sieht darüber hinaus noch eine individuelle Kommunikation vor: die »Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen einzelner Personen oder im Namen einzelner Personen«, die sich in ihren im Übereinkommen niedergelegten individuellen Rechten durch einen Vertragsstaat verletzt sehen. Kommt der Ausschuß zu dem Ergebnis, daß die Angelegenheit noch in keinem anderen internationalen Kontext anhängig ist und daß alle Rechtsmittel im betroffenen Staat ausgeschöpft worden sind, kann er diesen Staat zu einer Erklärung auffordern und schließlich »seine Auffassungen« zu der Angelegenheit äußern. Auch für das Individualbeschwerdeverfahren müssen zehn Vertragsstaaten ihre Zustimmung erklären, und es gilt wie üblich nur für die Staaten, die sich ihm ausdrücklich unterwerfen.

Bislang hat noch keiner der Vertragsstaaten einem der beiden besonderen Verfahren zugestimmt. Dies hängt wohl weniger mit dem Regelungsgebiet des Übereinkommens zusammen als mit der Ausgestaltung der darin enthaltenen Menschenrechte, einfachen Rechte und damit verbundenen Staatenpflichten. Wie die anderen derartigen Ausschüsse im System der Vereinten Nationen hat auch der CMW also wenig oder gar keinen unmittelbaren Einfluß auf das Verhalten der Vertragsstaaten. Seine Wirkung in der Weltöffentlichkeit wird damit in hohem Maße von der Reputation der ihn konstituierenden Persönlichkeiten abhängen.

II. Die besondere Problematik der Konvention

Die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen stellt ein aktuelles und aufschlußreiches Beispiel für das längst nicht überwundene Schisma zwischen dem internationalrechtlichen Schutz individueller Menschenrechte und dem völkerrechtlichen Prinzip der staatlichen Souveränität dar.

Die lange Zeit, die man benötigte, um einen möglichst konsensfähigen Text für das Vertragswerk zu entwerfen⁷, und die vielen Jahre, die seit der Verabschiedung durch die Generalversammlung bis zu seinem Inkrafttreten vergangen sind, reflektieren diesen Antagonismus ebenso wie die Tatsache, daß bisher nur eine kleine Gruppe ausschließlich von Herkunftsstaaten das Dokument ratifiziert hat, während jene Staaten, die als Beschäftigungsländer in Frage kommen, eine Ratifikation gesetzgeberisch bislang gar nicht erst in Angriff genommen haben. Ein Blick auf die im Übereinkommen enthaltenen Rechte und die daraus für die Vertragsstaaten abgeleiteten Pflichten macht deutlich, wo von den Beschäftigungsländern die Konfliktlinie gezogen wird.

> *Ist das Übereinkommen redundant? Erfordernis eines besonderen Menschenrechtsschutzes für Wanderarbeitnehmer*

In der Resolution, mit der die Generalversammlung die Konvention verabschiedete, wie auch in deren Präambel selbst wird das Dokument inhaltlich in den Kontext der im Rahmen der Vereinten Nationen erstellten Menschenrechtsinstrumente eingereiht. Schon für diese ganz allgemeine Bezugnahme setzten aber Deutschland, Frankreich und die Vereinigten Staaten durch, daß in dem einleitenden Satz über die »Grundsätze, die in den grundlegenden Instrumenten der Vereinten Nationen über die Menschenrechte ... niedergelegt sind«, die Wendung »in Bekräftigung« (reaffirming) durch die schwächere Formulierung »unter Berücksichtigung« (takes into account) ersetzt wurde. Man wollte so selbst im grundsätzlich ja unverbindlichen Text der Präambel schon dem Anschein einer Verbindung der

Menschenrechtspakte mit der Konvention entgegenwirken⁸, die vielen Staaten wegen der Vermischung grundlegender Menschenrechte mit Regelungen des »Arbeits- und Sozial-, Aufenthalts-, Steuer- und Gewerberechts«⁹ nicht annehmbar erscheint. Zugleich wurde auf die ohnehin universale (also auch Ausländer schützende) Geltung der in den vorhandenen Menschenrechtskatalogen enthaltenen Rechte verwiesen, deren Bedeutung durch eine Separatregelung nicht verbessert, sondern eher verwässert werde.

Tatsächlich werden in Teil III der Konvention in den Artikeln 8 bis 35 die »Menschenrechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen« aufgeführt. Redaktionell ist dies nicht immer ganz stringent gelungen: so steht das unter Gesetzesvorbehalt stehende Recht auf Freizügigkeit (Art. 8) vor dem grundlegenden Recht auf Leben (Art. 9). Elementare Rechte der Menschenwürde wie das Folterverbot (Art. 10) und das Verbot der Zwangsarbeit (Art. 11 Abs. 2) stehen neben Verfahrensrechten, die manchmal bis ins kleinste Detail gehen, so die in Art. 16 Abs. 3 bis 9 ausgeführten Rechte im Fall strafrechtlicher Ermittlungen. Insgesamt finden sich in Teil III die meisten der in den beiden Menschenrechtspakten oder den diversen anderen Menschenrechtsverträgen enthaltenen Rechte, dargestellt allerdings aus der besonderen Problemsicht der Wanderarbeitnehmer. Dies wurde mit ähnlichen Argumenten als redundant kritisiert, mit denen etwa von den USA auf die besondere Zuständigkeit der ILO für den Bereich der Wanderarbeiter verwiesen wurde. Beide Aspekte dieser Kritik fanden Eingang in die Konvention.

● Verhältnis zur ILO

Schon anlässlich der Einsetzung der Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung des Konventionstextes¹⁰ kam es zu Kontroversen zwischen den entwickelten Ländern, die den Bereich Wanderarbeiter gern bei der ILO belassen hätten, und den meisten Entwicklungsländern, die das Projekt als eines der Vereinten Nationen und damit unter den Auspizien der Generalversammlung etablieren wollten. Die ILO selbst erinnerte daran, daß sie hier die meiste Erfahrung besitze und traditionell mit allen anderen Organisationen kooperiere, daß aber ein neben den ILO-Übereinkommen und -Empfehlungen zusätzlich errichtetes Rechtsdokument nur zu Doppelarbeit und zur Ressourcenvergeudung führen würde¹¹. Schweden schlug einen Zusatz zur Resolution vor, der es der ILO erlaubt hätte, Vorschläge zur Ausweitung der existierenden Übereinkommen auszuarbeiten, doch lehnten die Entwicklungsländer dies ab¹². Als Hauptgründe für diese Politik werden die Unzulänglichkeiten und die geringe Zahl von Ratifikationen insbesondere des einschlägigen ILO-Übereinkommens Nr. 143 von 1975 genannt, aber auch die »dreigliedrige« Struktur dieser Sonderorganisation, deren Organe paritätisch von Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und Regierungsvertretern besetzt werden. Hinzu kommt wohl, daß in der ILO die Entwicklungsländer, anders als in der Generalversammlung, keine gewissermaßen automatische Mehrheit haben. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum in der Präambel der Konvention in zwei Absätzen auf die Grundsätze und Normen Bezug genommen wird, die im Rahmen der ILO ausgearbeitet wurden, und der Sachverstand und die Erfahrung der ILO auf diesem Gebiet besonders hervorgehoben wird. Schließlich sieht Art. 74 Abs. 5 vor, daß der CMW das Internationale Arbeitsamt – das Sekretariat der ILO – einladen wird, einen Vertreter zu benennen, der bei seinen Tagungen beratend (also ohne Stimmrecht) teilnehmen soll. Nach Art. 74 Abs. 8 wird der Generalsekretär der Vereinten Nationen überdies den jährlichen Bericht des Ausschusses auch an das Internationale Arbeitsamt weiterleiten.

● Besondere Erfordernisse des Menschenrechtsschutzes

Dem Vorwurf, den Menschenrechtsschutz zu verwässern, sollen lange Passagen der Präambel begegnen: In den Absätzen 9 bis 14 werden die Besonderheiten der sozialen Probleme der Wanderarbeit-

nehmer und von deren Familien ausführlich dargelegt. Der Ansatz über die Menschenrechte wird sodann damit erklärt, daß eine möglichst weitgehende Anerkennung der grundlegenden Menschenrechte aller Wanderarbeitnehmer auch der Beschäftigung von solchen Wanderarbeitnehmern, deren Status nicht geregelt ist, entgegenwirken und deren Situation verbessern kann. Durch »die Gewährung bestimmter zusätzlicher Rechte« für legale Wanderarbeitnehmer hofft man darüber hinaus alle Wanderarbeitnehmer und auch alle Arbeitgeber dazu zu ermutigen, die Gesetze »des betreffenden Staates zu beachten und sich danach zu richten« (Abs. 15 der Präambel). Dennoch scheint gerade der Aspekt der illegalen Arbeitsmigration der eigentliche Nervus rerum des Problems zu sein, das die Beschäftigungsländer mit einer Ratifikation zögern läßt.

> Rechte auch für »irreguläre« Wanderarbeitnehmer

In einem umfänglichen Teil I werden der Konvention »Begriffsbestimmungen« vorangestellt. Dabei ist die Definition des Begriffs »Wanderarbeitnehmer« schon deshalb schwierig, weil er von der Sache her an sich schon keineswegs eindeutig ist. Die Bezeichnung »Wanderarbeitnehmer« läßt ja offen, wie lange jemand als Arbeitnehmer im Ausland leben wird, ob später in ein anderes Land weitergezogen wird, ob Familienangehörige nachkommen werden oder ob die Rückkehr in das Herkunftsland fest geplant und dann auch tatsächlich ausgeführt werden wird. In der Konvention findet sich für diesen Begriff die umfassendste Definition des gesamten internationalen Rechts. Nimmt man die universelle Geltung der Menschenrechte ernst, so wirken sie notwendig auf eine Entkoppelung der politischen und rechtlichen Inklusion des Menschen von seiner strikt nationalen Begründung und Begrenzung hin. Das Ziel des Übereinkommens, auf die Inklusion aller Menschen hinzuwirken, die außerhalb ihres Herkunftslandes arbeiten, und sie vor Exklusion im Beschäftigungsland zu schützen, kommt in der Beschreibung der zu schützenden Zielgruppe am stärksten zum Ausdruck, weil darin auch die Wanderarbeitnehmer einbezogen sind, die nach der nationalen Rechtslage des Beschäftigungslandes illegal sind. Das Ziel der Inklusion bestimmt schon den zeitlichen Rahmen des Schutzbereichs, denn Wanderarbeitnehmer ist »jede Person, die in einem Staat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht hat, eine Tätigkeit gegen Entgelt ausüben wird, ausübt oder ausgeübt hat« (Art. 2 Abs. 1). Das Übereinkommen will also nicht allein den Zeitraum der unmittelbaren Arbeitsleistung regeln, sondern auch die Zeit davor, wenn im Herkunftsland ein Vertrag unterschrieben wird, und die Zeit danach, wenn das Arbeitsverhältnis zwar beendet ist, der Wanderarbeitnehmer sich aber noch im Beschäftigungsland aufhält. Im Vergleich mit der Definition des Europäischen Übereinkommens über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer von 1977¹³, die als »Wanderarbeitnehmer«

»den Staatsangehörigen einer Vertragspartei, der von einer anderen Vertragspartei die Erlaubnis erhalten hat, sich in ihrem Hoheitsgebiet aufzuhalten, um dort eine Beschäftigung gegen Entgelt aufzunehmen«

bezeichnet (Art. 1), wird die Tragweite des Ansatzes der UN-Konvention klar: sie umfaßt, da allein auf das Faktum Arbeit in einem Staat abgestellt wird, dessen Staatsangehörigkeit der Arbeitnehmer nicht hat, alle Wanderarbeitnehmer – unabhängig davon, ob sie aus einem Vertragsstaat kommen oder in einem Vertragsstaat arbeiten. Als Wanderarbeitnehmer gelten auch Grenzgänger, Saisonarbeiter, reisende Arbeitnehmer, projektgebundene Arbeitnehmer, für eine bestimmte Beschäftigung zugelassene Arbeitnehmer und Seeleute (einschließlich Fischer), die an Bord eines Schiffes arbeiten, das in einem Staat, dessen Staatsangehörige sie nicht sind, registriert ist. Schließlich werden auch Selbständige dann »Wanderarbeitnehmer« genannt, wenn sie eine Tätigkeit gegen Entgelt nicht im Rahmen eines Arbeitsvertrags ausüben und ihren Lebensunterhalt mit dieser Tätigkeit verdienen (Art. 2 Abs. 2h).

Ohne Beispiel ist die ausdrückliche Einbeziehung auch solcher Wanderarbeitnehmer in den Schutz des Übereinkommens, »die nicht über die erforderlichen Dokumente verfügen oder deren Status nicht geregelt ist« (Art. 5b). Diese »irregulären« Wanderarbeiter haben somit alle Rechte, die in Teil III (»Die Menschenrechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen«) aufgeführt sind. Sie sind insoweit den Wanderarbeitnehmern »mit Papieren« gleichgestellt. Dies gilt auch für die Mitglieder ihrer Familien. Sie haben damit die volle Freizügigkeit im Rahmen der öffentlichen Ordnung (*ordre public*) (Art. 8). Ihr Leben steht unter gesetzlichem Schutz (Art. 9), sie dürfen nicht der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung unterworfen werden (Art. 10). Die bitteren Realitäten in manchen Ländern der Welt reflektiert Art. 11, wonach Wanderarbeitnehmer nicht in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden dürfen. Ebenso ist Zwangsarbeit verboten. Zum Menschenrecht auf Religionsfreiheit (Art. 12) wird unter anderem ausdrücklich das Recht genannt, die eigene Religion oder Weltanschauung auch öffentlich auszuüben, sowie die Freiheit der Eltern, für die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder nach der eigenen Überzeugung zu sorgen. Das Recht auf Meinungsfreiheit ist ebenfalls im Rahmen der öffentlichen Ordnung garantiert (Art. 13). Ein spezifisches Ausländerrecht statuiert Art. 14: Wanderarbeitnehmer werden vor rechtswidrigen Eingriffen in ihr Privatleben geschützt. Dieser an sich selbstverständliche Schutz wird sodann aber durch das Verbot ergänzt, die Ehre und den Ruf von Wanderarbeitnehmern rechtswidrig zu beeinträchtigen. Art. 15, der das Eigentum schützt, enthält ein Junktim, nämlich den Anspruch auf gerechte und angemessene Entschädigung im Falle rechtmäßiger Enteignung. Das Menschenrecht auf persönliche Freiheit und Sicherheit (Art. 16 Abs. 1), wird in den folgenden Absätzen (Art. 16 Abs. 2-9) durch umfangreiche Verfahrensvorschriften ergänzt.

In wiederum detailreichen acht Absätzen regelt Art. 17 die Rechte von Wanderarbeitnehmern, die von Freiheitsstrafen betroffen sind. In sieben Absätzen stellt Art. 18 die Wanderarbeitnehmer prozeßrechtlich den Staatsangehörigen des Beschäftigungslandes gleich. Art. 19 ergänzt den Grundsatz »keine Strafe ohne Gesetz« mit der Anregung, bei der Straffestsetzung für Wanderarbeitnehmer »humanitäre Überlegungen im Zusammenhang mit ihrem Status, insbesondere im Hinblick auf ihre Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis« zu berücksichtigen. Die Vorschrift zielt darauf, daß Menschen aus diesem Personenkreis oftmals wegen Bagatelldelikten insofern doppelt bestraft werden, als sie mit einer strafrechtlichen Verurteilung quasi automatisch auch noch die Aufenthalts- beziehungsweise Arbeitsgenehmigung verlieren. Art. 20 schützt sie vor der Inhaftnahme wegen der Nichterfüllung einer (arbeits-)vertraglichen Verpflichtung.

Aus arbeitsvertraglichen Gründen darf ihnen auch die Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis nicht entzogen werden. In bezug auf Ausweispapiere und andere (aufenthaltsrechtliche) Dokumente schreibt Art. 21 vor, daß diese nur von gesetzlich dazu befugten Amtspersonen eingezogen werden dürfen; eine Vernichtung ist generell verboten. Art. 22 regelt das Verfahren der Ausweisung, wobei Kollektivausweisungen verboten sind. Auch hier werden wieder Details geregelt, etwa daß Entscheidungen dem Betroffenen in einer ihm verständlichen Sprache mitzuteilen sind oder daß die Rechtsmittelbelehrung erfolgen muß, bevor die Entscheidung getroffen wird. Die Art. 25, 27 und 28 stellen die Wanderarbeitnehmer im Arbeits- und Arbeitsschutzrecht, in der sozialen Sicherheit und der ärztlichen Versorgung den Bürgern des Beschäftigungslandes gleich, Art. 26 stellt die Koalitionsfreiheit der Wanderarbeitnehmer unter die Vorgaben der nationalen Gesetzgebung. Die Rechte der Kinder von Wanderarbeitnehmern sind in den Art. 29 und 30 geregelt, wobei die Vertragsstaaten unter anderem für die Wahrung der kulturellen Identität Sorge tragen sollen (Art. 31). Bei Beendigung des Aufenthalts im Beschäftigungs-

land haben die Wanderarbeitnehmer das Recht, ihre Ersparnisse in ihr Heimatland zu transferieren und ihre persönliche Habe mitzunehmen (Art. 32).

Der einzige Unterschied zur Rechtsstellung der legalen Wanderarbeitnehmer besteht darin, daß diesen in Teil IV noch zusätzlich weitere Rechte – und da insbesondere soziale und kulturelle Teilhaberechte – im Beschäftigungsland zugesprochen werden.

Entgegen den Befürchtungen, ein so weit gespannter Rechtsschutz werde nur weitere illegale Wanderarbeiter anlocken, setzte sich die Auffassung durch, daß gerade eine starke Rechtsstellung von Wanderarbeitern »ohne Papiere« deren Anwerbung und illegale Beschäftigung unattraktiv werden läßt. Dies fand nicht nur in Abs. 15 der Präambel Ausdruck, in dem die Hoffnung formuliert wird, daß die weitergehende Anerkennung der Menschenrechte von Wanderarbeitnehmern, deren Status nicht geregelt ist, derartigen Beschäftigungsverhältnissen entgegenwirkt. Wie ernst die Inklusion *aller* Wanderarbeitnehmer genommen wurde, folgt auch aus Art. 88, in dem für die Vertragsstaaten ein Vorbehalt, eine bestimmte Gruppe von Wanderarbeitnehmern von der Anwendung der Konvention auszuschließen, ausgeschlossen wird.

Allerdings statuiert das Übereinkommen für die Vertragsstaaten umgekehrt auch keine Pflicht, den Status illegaler Wanderarbeitnehmer unmittelbar zu legalisieren. Nach Art. 69 Abs. 1 sollen sie nur durch »geeignete Maßnahmen« sicherstellen, »daß deren Status nicht unregelmäßig bleibt«. Bei der Abwägung der entsprechenden Maßnahmen sollen die Umstände ihrer Einreise, die Dauer ihres Aufenthalts sowie die familiäre Situation mit einbezogen werden (Art. 69 Abs. 2). Damit wird im Grunde nicht mehr verlangt als eine rechtsstaatlich korrekte Ermessensbetätigung der Verwaltung. Darüber hinaus wird in Art. 35 unzweideutig klargestellt, daß der Menschenrechtskatalog des Teils III nicht dahin auszulegen ist, »daß sich daraus eine Regularisierung der Lage von Wanderarbeitnehmern oder deren Familienangehörigen, die nicht über die erforderlichen Dokumente verfügen..., herleitet«.

Blickt man auf die in Teil VI enthaltenen Vorgaben zur »Förderung vernünftiger, gerechter, humaner und rechtmäßiger Bedingungen im Zusammenhang mit der internationalen Wanderung von Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen«, so kann die mit der Konvention gegenüber der illegalen Beschäftigung verfolgte Politik als Doppelstrategie beschrieben werden. In Teil VI wird nämlich die Zusammenarbeit der Vertragsstaaten für eine ganze Reihe ausländerpolizeilicher Maßnahmen festgelegt. Im Vordergrund stehen dabei der Informationsaustausch über Wanderung und Beschäftigung, die Aufsicht und Regelung der Anwerbung von Arbeitnehmern für eine Beschäftigung in einem anderen Land und die Durchführung der Verfahren zur ordnungsgemäßen Rückkehr. Einerseits will man also die Arbeitsmigration außerhalb der rechtlichen Regeln des Beschäftigungslandes durch strenge Maßnahmen aller beteiligter Vertragsstaaten bekämpfen, andererseits wird diese restriktive Zusammenarbeit mit dem Bestreben verbunden, den Schutz der Menschenrechte der betroffenen Arbeitnehmer zu verstärken.

> *Entwertung der Menschenrechte durch Vermischung mit einfachem Recht?*

Liest man die einzelnen zum Teil rechtlich höchst technisch formulierten Artikel des Übereinkommens, so kann man sich dem Eindruck nur schwer entziehen, daß grundlegende Menschenrechte durch die quantitativ erdrückende Verbindung mit einfachem Recht nolens volens entwertet werden. Beispielhaft sei hier der Art. 16 genannt, der in Abs. 1 in einem Satz das Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf persönliche Freiheit und Sicherheit statuiert. Sodann folgen aber acht weitere Absätze, die vom Verfahren bei der Überprüfung der Identität von Wanderarbeitnehmern über Details der Ausgestaltung von Untersuchungshaft bis hin zum Recht auf Ent-

schädigung für den Fall unrechtmäßiger Festnahme oder Haft reichen. So wichtig alle diese Details für den ja immer individuell Betroffenen im Einzelfall auch sein mögen, so können derart kasuistische Regelungen – abgesehen davon, daß sie wohl nie alle Einzelfälle im voraus zu regeln vermögen – ein etwa fehlendes Engagement eines Staates zur Umsetzung der Rechte illegaler Arbeitnehmer in die Verwaltungspraxis nicht ersetzen.

Im übrigen lösen zu viele Detailregelungen notwendig Vorbehalte gerade bei gutwilligen Vertragsstaaten aus. Dem CMW liegen zu Beginn seiner Arbeit bereits Vorbehalte von sieben Vertragsstaaten vor. Sie betreffen etwa die staatliche Steuerhoheit angesichts des den Eigentumsschutz betreffenden Art. 15 (Kolumbien) oder die Definition, wer Familienangehöriger ist, in Art. 4 (Ägypten¹⁴). Hinsichtlich des Eigentumserwerbs durch Wanderarbeitnehmer (Art. 15), legte die Türkei – bisher nur Unterzeichnerstaat – den Vorbehalt ein, daß jeder Immobilienerwerb durch Ausländer weiterhin den strengen innerstaatlichen Regeln unterliegt.

III. Die Wirkungsaussichten der Konvention

Als das Übereinkommen von der Generalversammlung 1990 verabschiedet wurde, sahen selbst wohlwollende Beobachter der Menschenrechtsaktivitäten der Vereinten Nationen nur geringe Chancen für ein Inkrafttreten. Daß der CMW entgegen diesen Prognosen nun doch zusammentreten konnte, kann danach durchaus als Hoffnungszeichen dafür gewertet werden, daß in Zukunft weitere Staaten der Konvention beitreten werden. Die Aussicht, daß darunter dann auch ein Beschäftigungsland sein wird, ist freilich nach wie vor gering, obwohl das Inkrafttreten des Übereinkommens die Diskussion in vielen Ländern neu belebt hat.

So brachte im Oktober 2003 die Fraktion der Grünen im Schwedischen Reichstag den Vorschlag ein, die Ratifikation zu beschließen. Zur Begründung wurde an das vorbildliche Engagement Schwedens bei der Erarbeitung des Vertragstextes erinnert und hervorgehoben, daß das Übereinkommen die tatsächliche Bedeutung der Arbeitsmigration in der Welt aufgreift. Schweden stehe hier nicht allein deshalb in der Verantwortung, weil jeden Sommer viele Tausende Wanderarbeitnehmer in seinen Wäldern Beeren pflücken, sondern auch wegen der Millionen schlecht bezahlter Arbeiter etwa aus Indien, die in den reichen Ölstaaten auch in solchen Unternehmen arbeiten, an denen schwedisches Kapital beteiligt ist. Bis heute hat der Reichstag allerdings noch nicht auf die Initiative reagiert. Es sei deshalb noch einmal beispielhaft die schon erwähnte Stellungnahme der Bundesregierung¹⁵ herangezogen: sie teilt darin mit, daß sie nicht beabsichtigt, das Übereinkommen in absehbarer Zeit zu ratifizieren. Als Gründe dafür werden genannt, daß die Konvention eine Reihe von Personengruppen unter den Begriff Wanderarbeitnehmer subsumiert, auf die die meisten der darin niedergelegten Rechte nicht passen. Gemeint sind vor allem die Selbständigen, aber auch die projektgebundenen Wanderarbeitnehmer und die Grenzarbeitnehmer. Des Weiteren wird etwa die Vermischung von Menschenrechten mit Verwaltungsrecht gerügt. Über diese Mängel hinaus, so die Bundesregierung, enthält die Konvention zahlreiche Einzelregelungen, die der geltenden Rechtslage und Praxis in Deutschland nicht entsprechen.

All diese Probleme scheinen freilich bei gutem Willen nicht unlösbar zu sein. Der Hauptgrund, warum Deutschland dem Übereinkommen nicht beitrifft, liegt denn auch darin, daß dieses die illegalen Wanderarbeitnehmer in ihren Schutz mit einbezieht:

»Die Position der Wanderarbeitnehmer in ungesetzlicher Situation (illegale Wanderarbeitnehmer) wird in dem Übereinkommen in einer Weise geschützt, die über das unbestrittene Erfordernis, ihnen grundlegende Menschenrechte nicht zu verweigern, weit hinausgeht, und die daher möglicherweise geeignet ist, den Anreiz, ohne Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis im Ausland einer Beschäftigung nachzugehen, zu verstärken.«



»renewables 2004« – vom 1. bis 4. Juni fand im Internationalen Kongreßzentrum Bundeshaus Bonn die Internationale Konferenz für Erneuerbare Energien statt. Auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg hatte Bundeskanzler Gerhard Schröder 2002 zu einem Treffen über erneuerbare Energien nach Deutschland eingeladen. 3600 Teilnehmer aus 154 Ländern kamen; sie vertraten Regierungen, internationale Organisationen und die Zivilgesellschaft einschließlich der Privatwirtschaft. Erarbeitet wurden eine politische Erklärung und ein internationales Aktionsprogramm zum globalen Ausbau erneuerbarer Energien. Ziel ist es unter anderem, für eine Milliarde Menschen Zugang zu moderner Energie zu schaffen. Das Ergebnis von Bonn soll in den Kontext der Vereinten Nationen zurückgetragen werden; die Kommission für nachhaltige Entwicklung wird sich 2005 und 2006 dem Thema Energie widmen. – Im Bild: Jürgen Trittin, Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, auf dem Ausstellungsgelände der Konferenz vor dem Flügel einer Windkraftanlage.

Dies ist angesichts der geographischen Situation Deutschlands mit einem daraus womöglich resultierendem ganz besonderen Wanderarbeitnehmerproblem in einer nach Osten erweiterten EU politisch vielleicht verständlich. Rechtlich überzeugt die Gedankenführung aber nicht. Denn wenn das Erfordernis unbestritten ist, auch illegalen Wanderarbeitnehmern die grundlegenden Menschenrechte nicht zu verweigern, welche die in dem Übereinkommen genannten Rechte in einigem Detail beschreiben, wo ist dann die Linie, die über diese Garantie weit hinausgeht?

Im Grunde ist es wohl so, daß die Konvention mit der undifferenzierten Einbeziehung der Illegalen in den Menschenrechtsschutz das traditionelle Verständnis staatlicher Souveränität tangiert. Die als Beschäftigungsländer in Betracht kommenden Staaten haben deshalb Bedenken, die rechtliche Steuerung von Zuwanderung und Arbeits-

markt mit einer Ratifizierung aus der Hand zu geben (wenngleich dies nicht zwingend der Fall wäre). Obschon es inzwischen wenig Anhaltspunkte dafür gibt, daß diese Zurückhaltung in naher Zukunft überwunden werden wird, hat die durch das Inkrafttreten der Konvention ausgelöste Diskussion den Blick auf bislang wenig beachtete Fakten gelenkt: so schätzt man etwa die Zahl der illegal in den Vereinigten Staaten arbeitenden Menschen auf über 35 Millionen¹⁶. Obwohl wegen ihres illegalen Status meist unterbezahlt, transferieren sie ganz erhebliche Beiträge an ihre Familien im Herkunftsland. Weltweit liegen diese finanziellen Transferleistungen der Arbeitsmigranten mit einem Gesamtbetrag von über 100 Mrd US-Dollar weit über den internationalen Entwicklungshilfeleistungen. Diese Dimensionen lassen die Wirksamkeit nationalstaatlicher Einzelregelungen zweifelhaft erscheinen.

Auch im europäischen Kontext hätte die Konvention nach wie vor erhebliche Bedeutung. Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft wird die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet (Art. 39-42). Im Kern ein Diskriminierungsverbot ausländischer Arbeitnehmer aus einem Mitgliedstaat, sichert dazu die EG-Verordnung 1408/71 durch die Koordination der unterschiedlichen Systeme der sozialen Sicherheit die Möglichkeit für alle EU-Bürger, die Freizügigkeit bei der Arbeitsplatzsuche ohne nationale Begrenzungen auch in der Praxis nutzen zu können. Wenn man die Freizügigkeit der Menschen als Chance für Europa begreift, sollte der supranational gestaltete Rechtsraum der EU nicht von den Nachbarländern abgeschottet werden. Zu jeder Arbeit bereite, meist junge Menschen aus diesen Ländern drängen nicht nur wegen des höheren Lebensstandards in die EU, sie werden hier auch wegen des gesamteuropäischen Demographieproblems überalterter Gesellschaften gebraucht. Die weltweit ansetzende Konvention der Vereinten Nationen könnte vor diesem Hintergrund als Minimalstandard für die Behandlung von Arbeitsmigranten aus den Entwicklungsländern und den Nachbarstaaten der EU dienen, die ja durch das Regelwerk der EU im Endeffekt mehr ausgeschlossen als geschützt sind.

Und der Schutz durch internationales Recht ist dringend erforderlich, denn die Tragweite und die internationale Vernetzung der Migrationsproblematik machen multilaterale Anstrengungen unumgänglich. Angesichts der Globalisierung auch dieses Phänomens scheint die weltweite Durchsetzung der Menschenrechte tatsächlich ein Weg zu sein, der von allen betroffenen Ländern gemeinsam gegangen werden sollte. Die universellen Menschenrechte könnten so als eine Art Globalverfassung die Rechtsordnung einer Weltgesellschaft zum Ausdruck bringen. Der Rückzug auf einzelstaatliche Souveränitätsbedenken wirkt diesem Prozeß gegenüber anachronistisch und bremsend. Wegen der anhaltenden Dynamik des Migrationsdrucks scheint er aber vor allem in der Zukunft wenig erfolversprechend zu sein.

So überrascht es nicht, daß UN-Generalsekretär Kofi Annan zu den Prioritäten, an denen sich die Tätigkeiten der Vereinten Nationen ausrichten sollen, auch den Komplex Migration rechnet. Es sei »an der Zeit, die vielfältigen Dimensionen der Migrationsfrage, die heute Hunderte Millionen Menschen und gleichzeitig Herkunfts-, Transit- und Zielländer betrifft, umfassender zu beleuchten. Wir müssen die Ursachen internationaler Migrationsbewegungen und ihre komplizierten Wechselbeziehungen mit der Entwicklung besser verstehen.«¹⁷

Ermutigt von Annan, gründeten die Regierungen Schwedens und der Schweiz gemeinsam mit Brasilien, Marokko und den Philippinen die Weltkommission für internationale Migration (Global Commission on International Migration, GCIM). Die Kommission¹⁸ trat zu ersten Male Ende Februar 2004 zusammen; ihren Bericht soll sie dem Generalsekretär im Sommer 2005 vorlegen.

Neu ist der Zusammenhang von internationaler Migration und Entwicklung freilich nicht; die Generalversammlung beschäftigt sich da-

mit seit fast einem Jahrzehnt. Das Ansinnen der Entwicklungsländer, eine Konferenz der Vereinten Nationen über internationale Migration abzuhalten, traf bei den Industriestaaten indes auf wenig Gegenliebe. Zumindest soll 2006, während der 61. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung, ein »Dialog auf hoher Ebene« über internationale Migration und Entwicklung stattfinden¹⁹. Das Thema ist also auf der Tagesordnung der Vereinten Nationen. Unübersehbar ist es ohnehin.

- 1 Auf »die nicht sehr glückliche deutsche Übersetzung des englischen Begriffs »migrant worker« mit »Wanderarbeitnehmer« wurde in dieser Zeitschrift bereits aufmerksam gemacht, denn es sind eben in aller Regel »nicht ... Menschen gemeint, die für einen kurzen Zeitraum oder zumindest vorübergehend in einem Land arbeiten und dann weiterziehen« (so Guido Hildner in seinem Kurzbeitrag zur Verabschiedung der Konvention, VN 5/1991 S. 173). Zwar folgt diese Übersetzung dem ILO-Übereinkommen Nr. 143 über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen) von 1975 und dem Europäischen Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer des Europarats von 1977, doch war im ILO-Übereinkommen Nr. 143 bereits eine terminologische Anpassung gegenüber dem Übereinkommen Nr. 97 von 1949 erfolgt, welches noch von »Wanderarbeitern« gesprochen hatte. Heute erscheint der Begriff »Arbeitsmigranten« am ehesten treffend.
- 2 Verabschiedet mit Resolution 45/158 der UN-Generalversammlung v. 18.12.1990; Text: VN 5/1991 S. 175ff. Ebenfalls abgedruckt bei Christian Tomuschat (Hrsg.), Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz. 2., erweiterte Auflage, Bonn (DGVN-Texte 42) 2002, S. 423-461.
- 3 Die 25 Vertragsstaaten sind Ägypten, Aserbaidschan, Belize, Bolivien, Bosnien-Herzegowina, Burkina Faso, Ecuador, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guinea, Kap Verde, Kirgisistan, Kolumbien, Mali, Marokko, Mexiko, Philippinen, Senegal, Seychellen, Sri Lanka, Tadschikistan, Timor-Leste, Uganda und Uruguay, also alles Herkunftsländer von Wanderarbeitern. Unterzeichnet haben Bangladesch, Chile, Guinea-Bissau, Komoren, Paraguay, São Tomé und Príncipe, Sierra Leone, Togo und die Türkei.
- 4 Die anderen sechs Vertragsorgane sind – läßt man die seit 1992 nicht mehr zusammengetretene Kommission gegen Apartheid im Sport (CAAS) außer Betracht – der Ausschuß gegen Folter (CAT), der Menschenrechtsausschuß unter dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (CCPR), der Ausschuß für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW), der Ausschuß für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD), der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) und der Ausschuß für die Rechte des Kindes (CRC). – Einige neuere Entwicklungen im internationalen System des Menschenrechtsschutzes behandelt Hanna Beate Schöpp-Schilling, Reform der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes. Der CEDAW und seine Arbeitsmethoden: Probleme, Herausforderungen und mögliche Lösungen, VN 1/2004 S. 11ff.
- 5 Sobald die Konvention von 41 Staaten ratifiziert ist, wird die Zahl auf 14 Sachverständige aufgestockt (Art. 72 Abs. 1b).
- 6 Siehe Anm. 3.
- 7 Die von der Menschenrechtskommission eingesetzte einschlägige Arbeitsgruppe war ab 1980 tätig. Einen ausführlichen Überblick der Entstehungsgeschichte gibt Guido Hildner, Die Vereinten Nationen und die Rechte der Ausländer. Aktivitäten der Organisation zum Schutze ausländischer Arbeitnehmer. VN 2/1990 S. 47ff.
- 8 UN Doc. A/C.3/40/1 (Report of the Open-ended Working Group on the Elaboration of an International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Their Families) v. 20.6.1985, Ziff. 68.
- 9 So die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Petra Pau und der Fraktion der PDS, Bundestags-Drucksache 14/1181 v. 17.6.1999, S. 7.
- 10 Diese erfolgte mit Resolution 34/172 der Generalversammlung v. 17.12.1979.
- 11 ILO Doc. GB. 212/IO/1/8GB. 212/IO/1/8 (Role and place of the ILO in the restructured United Nations system), 1980.
- 12 Hierzu und zum folgenden W. R(oger) Böhring, The ILO and the New UN Convention on Migrant Workers: The Past and the Future, in: International Migration Review, Nr. 25 (1991), S. 698ff.
- 13 Sammlung der Europäischen Verträge (jetzt: Sammlung der Europaratsverträge), SEV Nr. 093.
- 14 Die Konvention erwähnt neben der Ehe »Beziehungen ... die nach den anzuwendenden Rechtsvorschriften der Ehe vergleichbare Wirkungen haben«. Darunter kann man auch die registrierte Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare verstehen; es war diese Möglichkeit, die Ägypten ausschließen wollte.
- 15 Siehe Anm. 9.
- 16 Siehe hierzu und zum folgenden den von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) herausgegebenen Weltmigrationsbericht 2003: IOM, World Migration 2003. Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move, Geneva 2003.
- 17 UN-Dok. A/57/387 (Stärkung der Vereinten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen) v. 9.9.2002, Ziff. 39.
- 18 Ko-Vorsitzende der GCIM sind der ehemalige schwedische Minister Jan O. Karlsson und die südafrikanische Weltbankdirektorin Mamphela Ramphele. Insgesamt gehören ihr 18 Mitglieder an, darunter Mike Moore (ehemaliger Generaldirektor der Welthandelsorganisation), Mary Robinson (frühere Hohe Kommissarin für Menschenrechte), Nafis Sadik (ehemalige UNFPA-Exekutivdirektorin) und Rita Süssmuth (vormalige Bundestagspräsidentin).
- 19 Beschlossen mit Resolution 58/208 der Generalversammlung v. 23.12.2003.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

Brisante Überbleibsel

HANS GÜNTER BRAUCH

›Besonders grausame Waffen: Protokoll über explosive Kampfmittelrückstände – Verpflichtung zur Entfernung – Geltung nur für künftige Konflikte

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Hans Günter Brauch, Kostengünstige Minen, VN 2/2002 S. 69f., fort.)

Auch jenseits der atomaren, biologischen und chemischen Waffen gibt es besonders grausame Erscheinungsformen der modernen Kriegstechnik. Mit ihnen befaßt sich das *Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können* (kurz: UN-Waffenübereinkommen), das am 2. Dezember 1983 in Kraft trat. Zu ihm gehörten bislang vier Protokolle, die bestimmte Waffen verbieten oder deren Einsatz beschränken; es geht um nicht entdeckbare Splitter (Protokoll I), Minen (Protokoll II), Brandwaffen (Protokoll III) und Laserblendwaffen (Protokoll IV). Ende November 2003 waren 93 Staaten Vertragsparteien des UN-Waffenübereinkommens, aber nicht aller Protokolle.

Auf der Zweiten Überprüfungs-konferenz des Vertragswerks im Dezember 2001 einigten sich die Vertragsstaaten auf die Einberufung einer Gruppe von Regierungssachverständigen, die nach Wegen insbesondere für den Umgang mit der explosiven Hinterlassenschaft von Kriegen suchen sollte.

I. Diese brisanten Überreste sind nun Gegenstand eines neuen – des fünften – Protokolls zum UN-Waffenübereinkommen, das dessen Vertragsparteien auf einem Treffen am 27. und 28. November 2003 in Genf annahmen. Dieses *Protokoll über explosive Kampfmittelrückstände nach Konflikten* (Protocol on Explosive Remnants of War, UN Doc. CCW/MSP/2003/2) wurde vom Vizepräsidenten des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), Jacques Forster, ausdrücklich als das erste Abkommen begrüßt, das von den Konfliktparteien verlangt, alle Kampfmittelrückstände und Blindgänger, welche die Zivilbevölkerung bedrohen, nach dem Ende des jeweiligen Konflikts zu beseitigen. Damit haben die Konfliktparteien erstmals eine vertragliche Verpflichtung zur Entfernung von Kampfmittelrückständen. Das IKRK hätte zwar gerne schärfere Vertragsbestimmungen gesehen, es begrüßte aber die erstmaligen Verpflichtungen der Konfliktparteien zum Schutz der Zivilbevölkerung nach bewaffneten Konflikten. Während des Treffens bestätigten die Vertrags-

parteien ihre Verpflichtung, das UN-Waffenübereinkommen weiter zu stärken, und machten sich die Empfehlungen der Regierungssachverständigen zu eigen, die Mandate für zwei Arbeitsgruppen – zu explosiven Kampfmittelrückständen (explosive remnants of war, ERW) und zu Minen (mines other than anti-personnel mines, MOTAPM) – sowie für Konsultationen zu Fragen der Umsetzung der Konvention und ihrer Protokolle empfohlen hatten.

Zum Thema ERW vereinbarten die Vertragsparteien, daß die Gruppe der Regierungsexperten ihre Bemühungen fortsetzen soll, die Umsetzung der Prinzipien des internationalen humanitären Völkerrechts zu fördern, und weiter präventive Maßnahmen zu identifizieren, um das Design gewisser Munitionstypen zu verbessern, einschließlich von Submunitionen – also Munitionskörper, die bei der Explosion der Trägermunition zusätzlich freigesetzt werden –, um so die humanitären Risiken zu senken, daß diese Munitionen zu explosiven Kampfmittelrückständen beitragen. Zur Frage der MOTAPM beschloß die Konferenz, daß die Expertengruppe alle seit ihrer Einsetzung eingebrachten Vorschläge mit dem Ziel behandeln soll, hierzu angemessene Empfehlungen vorzubereiten.

II. Das Protokoll über explosive Kampfmittelrückstände nach Konflikten verlangt von den daran beteiligten Parteien,

- die explosiven Kampfmittelrückstände nach dem Konflikt in dem von ihnen kontrollierten Gebiet zu entfernen,
- technische, materielle und finanzielle Unterstützung für die von ihnen kontrollierten Gebiete zu gewähren, um so die Entfernung der Kampfmittelrückstände und Blindgänger zu erleichtern,
- Informationen über die explosiven Kampfmittelrückstände zusammenzustellen, die von ihren Streitkräften benutzt wurden, und diese Information Organisationen zur Verfügung zu stellen, die im Bereich der Kampfmittelbeseitigung tätig sind,
- Zivilisten vor den Gefahren durch explosive Kampfmittelrückstände zu warnen.

Das Protokoll besteht aus einer kurzen Präambel, elf Artikeln und der ausführlichen Technischen Anlage. Die Präambel nimmt auf die erforderlichen Maßnahmen nach Ende eines Konflikts zur Beseitigung von explosiven Kampfmittelrückständen sowie auf die vorbeugenden Maßnahmen Bezug, »um die Zuverlässigkeit der Munitionen zu erhöhen«.

Art. 1 umreißt den Kontext des humanitären Kriegsvölkerrechts und seine Geltung im Bereich des Hoheitsgebiets und der küstennahen Gewässer der Vertragsparteien. Art. 2 unterscheidet für die Zwecke des Protokolls zwischen fünf Kategorien von Munitionen: konventionellen Munitionen (explosive ordnance), Blindgängern (unexploded ordnance), zurückgelassenen Munitionen (abandoned explosive ordnance), explosiven Kampfmittelrückständen (explosive

remnants of war) und bestehenden explosiven Kampfmittelrückständen (existing explosive remnants of war), die vor Inkrafttreten des Protokolls bereits vorhanden waren.

Art. 3 behandelt Fragen der Beseitigung und Zerstörung (clearance, removal or destruction) von explosiven Kampfmittelrückständen, Art. 4 die Erfassung, den Erwerb und Weitergabe von Informationen, Art. 5 andere Vorsorgemaßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung, einzelner Zivilisten und von zivilen Objekten vor den Risiken und Wirkungen explosiver Waffenrückstände, während Art. 6 Bestimmungen zum Schutz humanitärer Missionen und Organisationen vor den Folgen explosiver Kampfmittelrückstände enthält. Art. 7 regelt Hilfsmaßnahmen bei bereits vorhandenen explosiven Kampfmittelrückständen, Art. 8 thematisiert allgemeine Fragen der Zusammenarbeit und Hilfe, Art. 9 spricht allgemeine präventive Maßnahmen an, Art. 10 erörtert Konsultationen zwischen den Vertragsparteien und Art. 11 befaßt sich mit der Umsetzung des Protokolls.

Die Technische Anlage behandelt drei Themenbereiche:

- die Erfassung, Lagerung und die Freigabe von Informationen zu Blindgängern (Unexploded Ordnance, UXO) und zu explosiven Kampfmittelrückständen (Abandoned Explosive Ordnance, AXO),
- Warnungen und Risikobewußtsein sowie Fragen der Markierung, Einzäunung und Überwachung und schließlich
- allgemeine präventive Maßnahmen.

Das Protokoll tritt nach der Ratifikation durch 20 Vertragsstaaten in Kraft; es wird dann aber bloß für künftige Konflikte gelten.

Das IKRK wird allerdings die Regierungen weiter dazu drängen, den vorhandenen, bereits zurückgelassenen Rückständen an explosiven Kampfmitteln die gleiche Priorität einzuräumen. Es wird die Regierungen auch weiterhin an die Folgen der bisher vom UN-Waffenübereinkommen und seinen Protokollen nicht erfaßten Streubomben und anderen Typen von Submunitionen erinnern. □

Sozialfragen und Menschenrechte

Wiederaufnahme des Dialogs

CLAUDIA MAHLER

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 62. und 63. Tagung des CERD – Sammelberichte – Tschetschenen in Rußland, Russen in Lettland – Berber in Marokko und Tunesien – Samen in Finnland – Bahai in Iran

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Norman Weiß, Fakten der zweiten Ebene, VN 3/2003 S. 88ff., fort.)

Zu den in der Staatengemeinschaft am weitesten akzeptierten Menschenrechtsverträgen zählt das Anfang 1969 in Kraft getretene Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Die Zahl seiner Vertragsstaaten belief sich am Ende der 63. Sitzungsperiode des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD), auf 169. Dieses zur Überwachung der Vertragserfüllung eingesetzte 18-köpfige Sachverständigengremium trat 2003 in Genf zu zwei Tagungen zusammen (3.-21.3. und 4.-22.8.).

Staatenberichte

● 62. Tagung

Im März 2003 befaßte sich der Ausschuß im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens mit den vorliegenden Berichten von insgesamt elf Vertragsparteien: Côte d'Ivoire, Ecuador, Fidschi, Ghana, Marokko, Polen, Rußland, Saudi-Arabien, Slowenien, Tunesien und Uganda. Die Qualität der Berichte war mehrheitlich gut. Fast immer handelte es sich um Sammelberichte, mit denen mehrere periodische Berichte in einem Dokument vorgelegt wurden. Papua-Neuguinea jedoch hatte trotz mehrfacher Aufforderung keinen Bericht vorgelegt.

Von Côte d'Ivoire wurde der 5. bis 14. Bericht in einem Dokument übermittelt. Der CERD begrüßte die ranghohe Delegation, wohl wissend, daß sich das Land in einer Krise befindet, welche die Umsetzung des Übereinkommens behindert. Positiv wurde beispielsweise die Schaffung einer nationalen Menschenrechtskommission und die Einrichtung einer Telefon-Hotline für Opfer von Menschenrechtsverletzungen gewertet. Bedauern mußte das Gremium, daß das nationalistische Konzept der ›Ivoirité, welches in der Verfassung nicht enthalten ist, Anlaß zu Fremdenfeindlichkeit gab und einen Auslöser für die derzeitige Krise im Land darstellte. Besorgt reagierte der Ausschuß auf die Gewalt gegen Afrikaner aus Nachbarländern, deren Opfer in Massengräbern bestattet wurden.

Auch Ecuador lieferte mehrere Berichte (Nr. 13-16) zusammen ab. Der Ausschuß begrüßte die detaillierte Darstellung und sah den nach zehn Jahren wieder aufgenommenen Dialog mit dem Vertragsstaat als sehr konstruktiv an. Als positive Entwicklungen wurden die Einrichtung der Stelle eines Ombudsmann für die indigene und die afro-ecuadorianische Bevölkerung und die Einführung von zweisprachigen Schulen angesehen. Besorgt zeigte sich der Ausschuß darüber, daß trotz der Verankerung der Rechte der indigenen und der afro-ecuadorianischen Bevölkerungsgruppen in der Verfassung die Diskriminierung dieser Gruppen noch immer gang und gäbe ist. Er empfahl daher die Verbesserung der rechtlichen Garantien und die Förderung von Beschwerdestellen. Als besonders alarmierend empfand der Ausschuß die berichtete exzessive Gewaltanwendung von Polizei und Armee gegenüber der indigenen Bevölkerung bei politischen Demonstrationen. Der CERD zeigte sich auch über die doppelte Diskriminierung der Frauen der indigenen Bevölkerung besorgt.

Mit der Erörterung des Reports von Fidschi, der den 6. bis 15. periodischen Bericht enthielt, wurde der Dialog nach 18 Jahren wieder aufgenommen. Der CERD nahm die Bemühungen

zur Kenntnis, die der Vertragsstaat unternommen hatte, um die Anregungen aus dem vorbereitenden Gespräch umzusetzen. Besonders begrüßt wurde die Übermittlung von umfassendem Informationsmaterial mit statistischen Daten zur Bevölkerung und ihrer Zusammensetzung. Der Versöhnung zwischen den melanesischen und den indischstämmigen Einwohnern soll ein spezielles Ministerium dienen. Doch ist die Gruppe der Staatsbürger indischer Herkunft in Polizei, Armee und öffentlichem Dienst unterrepräsentiert. Ein Verbot von rassistischen Organisationen fehlt. Die Erklärung des Vertragsstaats, daß er das Recht auf freie Meinungsäußerung umfassend gewährleisten wolle und rassistische Organisationen daher nicht verbieten könne, befremdete den Ausschuß.

Der Ausschuß begrüßte die detaillierten Darlegungen Ghanas in dessen 16. und 17. Bericht. Er war sich dessen bewußt, daß dem Vertragsstaat die unzureichende Bildungssituation (hoher Anteil an Analphabeten) und auch negative Traditionen Schwierigkeiten bei der umfassenden Umsetzung der Konvention bereiten. Besorgt zeigte sich der CERD darüber, daß die Diskriminierung von Ehepaaren unterschiedlicher Rasse oder ethnischer Zugehörigkeit verbreitet ist. Besorgnis erregte auch der große Bildungsunterschied der Bevölkerung in den verschiedenen Regionen. Der Ausschuß regte an, die Bemühungen zum Ausgleich des Bildungsdefizits zu verstärken.

Marokko legte den 14. bis 16. periodischen Bericht gleichzeitig vor und präsentierte ihn durch eine sehr kompetente Delegation. Der Ausschuß hob die Einführung von Menschenrechtsbildungsprogrammen und der Errichtung eines Ausbildungs-, Dokumentations- und Informationszentrums für die Menschenrechte lobend hervor. Allerdings stellte er ein erhebliches Informationsdefizit über die Berber im Staatenbericht fest – trotz der ihrer Kultur vermehrt gewidmeten Aufmerksamkeit. Der Ausschuß regte die rechtzeitige Einreichung des nächsten Berichts an.

Polen übermittelte seinen 15. und 16. Bericht. Der Ausschuß begrüßte die Akzeptierung des Individualbeschwerdeverfahrens und lobte die Gründung eines Ausschusses für nationale und ethnische Minderheiten des Parlaments sowie die Absicht, ein Minderheitenschutzgesetz einzuführen. Erfreut nahm der CERD zur Kenntnis, daß die Konvention zur direkten Anwendung im nationalen Recht kommen kann. Er forderte den Vertragsstaat auf, in seinen nächsten Bericht Urteile aufzunehmen, die direkten Bezug auf die Bestimmungen des Übereinkommens nehmen. Ohne die Fortschritte bei der Einführung von gesetzlichen Regelungen zur Bekämpfung von rassistischen Äußerungen schmälern zu wollen, wurde der Vertragsstaat daran erinnert, daß die Verpflichtung zum Vorgehen gegen rassistische Propaganda auch die Massenmedien betrifft. Besorgt zeigte sich der Ausschuß über Berichte von Übergriffen auf Juden, Roma und Menschen afrikanischen oder asiatischen Ursprungs, welche nicht ausreichend untersucht worden seien.

Der Ausschuß sprach sich lobend über die hochrangig besetzte russische Delegation aus, die zur Beratung des 15. und 16. Berichts gekommen war. Die Verabschiedung eines neuen Arbeits-

gesetzes mit Antidiskriminierungsklauseln wurde seitens des CERD begrüßt. Er äußerte Zufriedenheit über das Vorgehen gegen radikale nationalistische und rechtsextreme Gruppen. Ebenfalls als positive Entwicklungen wurden die Gesetzgebung zum Schutz von indigenen Völkern, die Vorbereitungen zur Ratifikation des einschlägigen ILO-Übereinkommens Nr. 169 und den Beitritt zur Rahmenkonvention des Europarats zum Schutz von nationalen Minderheiten anerkannt. Zu kritisieren gab es die unzureichende Definition rassistischer Diskriminierung in den Gesetzen. Der Ausschuß forderte den Vertragsstaat auf, präzise Informationen über Fälle von Rassendiskriminierung im nächsten Bericht zu übermitteln. Er beklagte die schwierige Situation jener ehemaligen Sowjetbürger, die bis 2002 legale Einwohner Rußlands waren und nach Inkrafttreten des Staatsbürgerschaftsgesetzes zu illegalen Migranten wurden. Besorgnis erregten auch fremdenfeindliche Tendenzen in den Medien. Besonders prekär erschien die Lage jener Tschetschenen, die an anderen Orten Rußlands Zuflucht gesucht hatten. Insbesondere Tschetschenen seien unter dem Vorwand der Terrorismusbekämpfung immer wieder diskriminierender Behandlung seitens der Behörden ausgesetzt. Der Ausschuß wies in diesem Zusammenhang auf seine aus gleichem Anlaß abgegebene Erklärung vom 8. März 2002 hin.

Saudi-Arabien legte seinen Erstbericht und die zwei folgenden Reports gleichzeitig vor und war hochrangig vertreten. Der CERD wertete den Dialog als sehr erfreulich, merkte indes kritisch an, daß die Berichte keineswegs den Richtlinien entsprachen und in ihnen ein Großteil der zentralen Themen – politisches System, demographische Zusammensetzung, Umsetzung der Konvention in der Praxis – nicht behandelt wurden. Die Reformen im Prozeßrecht und Strafprozeßrecht, die Einrichtung eines ständigen Ausschusses zur Untersuchung von Foltervorwürfen und das nationale Programm zur Bekämpfung der Armut wurden ebenso als Fortschritte gewertet wie die Zulassung der ersten nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) in Sachen Menschenrechte. Informationen über die weitere Entwicklung sollen in den nächsten Bericht eingehen. Der CERD begrüßte die stärkere Einbindung des Landes in das internationale System des Menschenrechtsschutzes. Positiv wurde die Zulassung von Nichtstaatsangehörigen zur Krankenversicherung, die Abschaffung der Wegnahme der Reisedokumente von ausländischen Arbeitnehmern durch ihre Arbeitgeber sowie die Einführung von speziellen Schulangeboten in der Sprache der Arbeitsmigranten gewertet. Der Ausschuß zeigte sich besorgt über den sehr ungenauen und weitreichenden Vorbehalt zum Übereinkommen, der mit dessen Ziel und Zweck unvereinbar erscheint; angeregt wurde eine Überprüfung des Vorbehalts durch den Vertragsstaat. Auch wenn viele Gesetze, königliche Dekrete und die Scharia einen Gleichheitsgrundsatz enthielten, entsprächen diese rechtlichen Regelungen dem Nichtdiskriminierungsgebot der Konvention noch nicht. Saudi-arabischen Frauen ist es derzeit nicht möglich, ihre Staatsbürgerschaft an ihr Kind weiterzugeben, wenn sie mit einem Ausländer verheiratet sind. Der Ausschuß äußerte seine Besorgnis über Berichte, daß eine große Zahl von Ausländern oh-

ne die Unterstützung eines Verteidigers zum Tode verurteilt wurde.

Slowenien übermittelte seinen 5. Bericht. Der Ausschuß begrüßte die zusätzliche Informationen, die die Delegation im Dialog übermittelte, und zeigte sich erfreut darüber, daß der Vertragsstaat sich dem Individualbeschwerdeverfahren unterworfen hat. Aufgefordert wurde dieser aber dazu, in seinen nächsten Bericht deutlich mehr Informationen über die Umsetzung der Paktrechte aufzunehmen, einschließlich statistischen Materials über die Integration von Minderheiten. Der CERD nahm zur Kenntnis, daß Ungarn und Italiener im Parlament vertreten sind, wies aber darauf hin, daß alle Minderheiten repräsentiert sein sollten. Gewürdigt wurde das Mitspracherecht der Roma bei sie betreffenden Entscheidungen. Der Ausschuß gab aber zu bedenken, daß die Unterscheidung von indigenen und neuen Roma zu neuer Diskriminierung führen könne.

Mit *Tunesien*, welches den 13. bis 17. Bericht vorlegte, wurde der Dialog wieder aufgenommen. Kritisch wurde vom Ausschuß angemerkt, daß der Bericht ausschließlich auf die gesetzliche Umsetzung des Übereinkommens im Lande eingehe. Begrüßt wurde die Aufnahme einer Bestimmung in die Verfassung, welche die direkte Anwendung von ratifizierten internationalen Verträgen vor den Gerichten zuläßt. Ebenso wird die Einsetzung einer Kommission für Menschenrechtserziehung sowie die Durchführung von Menschenrechtsbildungsprogrammen positiv hervorgehoben. Angesichts der Tatsache, daß der Vertragsstaat keinerlei Information zur ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung übermittelte, erinnerte der Ausschuß an seine Richtlinie zur Erstellung von Berichten und seine Allgemeine Empfehlung Nr. VIII. Auch bemängelte der CERD das Fehlen von Informationen über die Berber und über Maßnahmen, die zu ihrem Schutz und zur Erhaltung ihrer Kultur ergriffen wurden.

Nach zwei Jahrzehnten wieder aufgenommen wurde der Dialog mit *Uganda*, das seinen 2. bis 10. Bericht in einem Dokument übermittelte. Die Schaffung der Ugandischen Menschenrechtskommission wurde gelobt und die Hoffnung daran geknüpft, daß dieses Organ Informationen zu den Menschenrechten verbreitet und die Menschenrechtserziehung für Polizei, Armee und Gefängnispersonal vorantreibt. Die neue Verfassung von 1995, die die Gleichheit vor dem Gesetz und das Verbot der rassistischen Diskriminierung festschreibt, wurde begrüßt. Die Anstrengungen der Regierung, die allgemeine Schulpflicht für alle Kinder einzuführen, wurden erfreut zur Kenntnis genommen. Der Ausschuß war sich dessen bewußt, daß auf Grund der schwierigen politischen und ökonomischen Lage durch den Konflikt im Norden des Landes und durch die Verbreitung von HIV/Aids sich die Situation der schwachen Gruppen verschlechtert hat und die Umsetzung der Konvention erschwert wurde. Über die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung und die sozio-ökonomische Situation der verschiedenen Gruppen hatte der Vertragsstaat keine ausreichenden Daten übermittelt; dieses Versäumnis soll im nächsten Bericht nachgeholt werden. Der Ausschuß mahnte die Einführung einer strafrechtlichen Bestimmung zur Verfolgung von Organisatio-

nen, die Hetzkampagnen betreiben, an. Besorgt zeigte sich der Ausschuß über behauptete Übergriffe der ugandischen Armee in der Demokratischen Republik Kongo. Angesichts der nach wie vor großen Bedrohung durch HIV/Aids sei sicherzustellen, daß sämtliche ethnischen Gruppen – und insbesondere die Frauen – von den nationalen Strategien zur Bekämpfung der Pandemie profitieren können.

Papua-Neuguinea war seinen Berichtspflichten nicht nachgekommen. Der Vertragsstaat reagierte auch weder auf die Anfrage, Informationen über die Situation auf Bougainville zu übermitteln, noch nahm er das Angebot zum Dialog mit dem Ausschuß wahr. Beschlossen wurde, auf der 64. Tagung die Umsetzung des Übereinkommens in Papua-Neuguinea auch dann zu prüfen, wenn der Vertragsstaat seiner Berichtspflicht nicht genügt hat.

● 63. Tagung

Im August 2003 beriet der Ausschuß die Staatenberichte von wiederum elf Vertragsparteien: Albanien, Bolivien, Finnland, Großbritannien, Iran, Kap Verde, Korea (Republik), Lettland, Norwegen, St. Vincent und die Grenadinen sowie Tschechien. Malawi wurde geprüft, ohne daß ein Bericht vorlag.

Der Ausschuß beriet über die konsolidierte Fassung (Nr. 1 bis 4) der Berichte *Albaniens*. Tirana übermittelte den Erstbericht mit achtjähriger Verspätung, war aber mit einer Delegation vertreten. Der Ausschuß bemängelte, daß der Bericht nicht den Richtlinien entspreche und keine konkrete Informationen über die praktische Umsetzung des Vertragswerks enthalte. Positiv wurden die Fortschritte beim Aufbau des Rechtswesens sowie die Ratifikationen zahlreicher internationaler wie auch regionaler menschenrechtlicher Verträge verzeichnet. Der Bericht war freilich auf Grund veralteter statistischer Daten zur ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung mangelhaft. Der CERD wies darauf hin, daß durch die Unterscheidung von nationalen und sprachlichen Minderheiten die Gruppe der sprachlichen Minderheiten schlechter gestellt werde, da die kulturellen Rechte nur den nationalen Minderheiten zuerkannt werden. Sehr besorgt äußern sich die Mitglieder des Ausschusses über oft seitens der Polizei verübte Übergriffe auf junge Roma.

Bolivien übermittelte seinen 14. bis 16. Bericht. Dem Ausschuß sind die großen wirtschaftlichen Probleme des Vertragsstaats bewußt, die für die Umsetzung des Übereinkommens hinderlich sein können. Er lobte die ausführlichen und detaillierten Darlegungen und das Eingehen auf die Abschließenden Bemerkungen zum letzten Staatenbericht. Besorgt äußerte er sich über das Fehlen von rechtlichen Normen, die ein Vorgehen gegen rassistisch motivierte Übergriffe ermöglichen, und forderte den Vertragsstaat auf, hier seinen Verpflichtungen nachzukommen. Befremdet zeigten sich die Sachverständigen über berichtete Übergriffe der Exekutive gegen Angehörige indigener Gruppen bei Besitzstreitigkeiten in der Gegend von Chapare. Einen Widerspruch zum Übereinkommen vermutete der Ausschuß im Umgang mit der afro-bolivianischen Bevölkerung und forderte dazu detaillierte Information an.

Finnland reichte seinen 16. periodischen Be-

richt pünktlich ein; hervorgehoben wurde, daß NGOs zur Mitwirkung an der Erstellung des Berichts eingeladen waren. Positiv hob der CERD die Ratifikation internationaler Menschenrechtsverträge und die Einführung der Individualbeschwerdemöglichkeit nach dem Übereinkommen hervor. In der Strafgesetzänderung 2003 wurden rassistische Motive in das Strafrecht aufgenommen. Bemängelt wurde, daß die Definition der Zugehörigkeit zur Gruppe der Samen zu eng gefaßt sei; die Selbsteinstufung komme zu kurz. Der Vertragsstaat solle das ILO-Übereinkommen Nr. 169 zum Schutz der Urbevölkerung ratifizieren und den Streit über die Landrechte der Samen gemeinsam mit ihnen lösen. Befremdet waren die Sachverständigen darüber, daß es in Finnland zu einer signifikanten Zunahme von Rassenhaß und fremdenfeindlichen Tendenzen speziell bei Jugendlichen gekommen ist. Sie wiesen darauf hin, daß das Verbot rassistischer Propaganda auch das Phänomen des Rassismus im Internet umfasse, und regten an, die Bemühungen zur Überprüfung der Inhalte des Internets auszudehnen. Dem neuen Fremdenrecht, insbesondere dem Schnellverfahren für Asylwerber, steht der Ausschuß äußerst kritisch gegenüber. Auch in Finnland ist die Lage der Roma von Diskriminierung im Alltag geprägt.

Großbritannien übermittelte einen ausführlichen und umfassenden (16. und 17.) Bericht. Der Ausschuß begrüßte die Mitwirkung von NGOs am Bericht sowie das Eingehen auf fast alle Anregungen aus den vorangegangenen Abschließenden Bemerkungen. Er mußte aber anmerken, daß der Bericht nicht vollständig den Richtlinien entsprach. Der Ausschuß begrüßte die 2000 vorgenommene Ergänzung des Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Rassen (Race Relations Amendment Act), mit der gegen Diskriminierung durch Behörden vorgegangen wird, und die zusätzliche Verordnung aus dem Jahre 2003, welche sich auch gegen eine indirekte Diskriminierung wenden. Mit Bedauern stellte der Ausschuß die Nichteinbeziehung des Übereinkommens in die nationale Rechtsordnung fest. Bis zur Inkorporation des Übereinkommens werden nationale Gerichte seine Bestimmungen nicht anwenden. Besorgt zeigten sich die Mitglieder des CERD über die Verbreitung rassistischer Vorurteile gegen ethnische Minderheiten, Asylwerber und Migranten durch die Medien. Ebenfalls Anlaß zur Sorge gaben Berichte über Übergriffe auf Asylbewerber. Der CERD gab zu bedenken, daß ein Abschnitt der Gesetzesergänzung von 2000 eine Diskriminierung durch Beamte der Einwanderungsbehörde auf Grund der nationalen oder ethnischen Zugehörigkeit zulasse, was dem Prinzip der Nichtdiskriminierung völlig widerspreche. Positiv wertete der Ausschuß die Bemühungen, die Polizei zu reformieren und Angehörige der Minderheiten in ihre Reihen aufzunehmen. Als bedauerliche Entwicklung sah der Ausschuß die Diskriminierung von Roma und Fahrenden. Das Fehlen von Angaben zur Umsetzung des Übereinkommens im Britischen Territorium im Indischen Ozean wurde als Mangel angesehen.

Erfreulich detailliert war der (16. und 17.) Bericht *Irans*. Der CERD lobte die Anstrengungen des Landes bei der Aufnahme einer großen Zahl

von Flüchtlingen aus Afghanistan und Irak. Im nächsten Bericht soll dem Mangel an Informationen zur Zusammensetzung der Bevölkerung abgeholfen werden; Angaben sollen auch zur arabischen Bevölkerung Khusistans gemacht werden. Der CERD stellte fest, daß der Status des Übereinkommens in der nationalen Rechtsordnung unklar ist, und zeigte sich besorgt angesichts von Berichten über diskriminierende Praktiken auf Grund von Rasse und Religion. Besonders betroffen scheint die Gruppe der Bahai zu sein. Er forderte Iran auf, auf die in der Konvention niedergelegte Gewissens- und Religionsfreiheit Bedacht zu nehmen und über die Aufgaben des nationalen Komitees zur Förderung der Rechte religiöser Minderheiten zu berichten.

Kap Verde übermittelte seinen 3. bis 12. Bericht in einem Dokument. Die Mitglieder des Ausschusses zeigten sich erfreut über die Wiederaufnahme des Dialogs nach 20 Jahren und nahmen die Umgestaltung zu einer Mehrparteiendemokratie zur Kenntnis. Der Bericht entsprach den Richtlinien nicht in allen Punkten, weswegen der CERD die Inanspruchnahme der technischen Hilfe des Hohen Kommissars für Menschenrechte zur Berichtserstellung anregte. Der Ausschuß begrüßte die große Zahl von Ratifikationen internationaler Verträge, die direkt vor den nationalen Gerichten zur Anwendung kommen können. Weitere positive Entwicklungen stellten die Verankerung der Menschenrechtserziehung in den Schulcurricula sowie die Gleichstellung der kreolischen Sprache dar. Besorgt war der CERD über das Fehlen von Strafbestimmungen zur Bekämpfung des Menschenhandels und das Defizit im Hinblick auf die Verankerung der Gleichstellung der Frau.

Der Ausschuß lobte den (11. und 12.) Bericht der *Republik Korea* und das sehr konstruktive Gespräch mit einer sehr großen Delegation. Positiv wertete der Ausschuß die gesetzliche Einführung von nationalen Institutionen des Menschenrechtsschutzes, die Verbesserung des Aufenthaltsstatus von Ausländern und Neuregelungen im Asylrecht. Der CERD wies darauf hin, daß in den nächsten Bericht konkrete Angaben zur Zusammensetzung der Bevölkerung einfließen sollten, auch wenn bereits Informationen über die chinesische Minderheit und andere Minoritäten übermittelt wurden. Die Behandlung ausländischer Arbeitskräfte scheine nicht immer konventionsgemäß zu sein, und die Bekämpfung des Menschenhandels – von dem vor allem Frauen betroffen sind, die zur Prostitution gezwungen werden – sei verbesserungsbedürftig.

Lettland reichte den 4. und 5. Bericht zusammen ein. Der Ausschuß begrüßte die Fortschritte im Bereich der Gesetzgebung, insbesondere die Beschwerdemöglichkeit an den Verfassungsgerichtshof. Das neue Gesetz über Personaldokumente hat die Empfehlung des CERD, in die Ausweise keine Information zur ethnischen Zugehörigkeit aufzunehmen, umgesetzt. Die Einführung des Sprachengesetzes im Jahre 2000 wurde zur Kenntnis genommen; Bedenken bestehen dahin gehend, daß die zu enge Auslegung des Gesetzes negative Folgen für den aktiven Gebrauch von Minderheitensprachen haben kann. Der CERD nahm zur Kenntnis, daß die Zahl der Einbürgerungen (von Personen russischer Herkunft) gestiegen ist; dennoch stimmte

ihm der hohe Anteil derer, die den lettischen Sprachtest nicht bestehen, bedenklich. Die Unterstützung zum Erlernen der Sprache sei auszubauen. Die Sachverständigen regten an, ihre abschließenden Bemerkungen sowohl in lettischer als auch in russischer Sprache zu veröffentlichen.

Norwegen brachte seinen 16. Bericht pünktlich und in guter Qualität ein. Der Ausschuß begrüßte die zahlreichen Verbesserungen in der Rechtsordnung des Landes; zu nennen sind hier das Migrationsrecht aus dem Jahre 2000 und das Strafrechtsänderungsgesetz von 2002. Der zweite nationale Aktionsplan zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung wurde erfreut zur Kenntnis genommen. Das Fehlen von Informationen zur ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung wurde unter Hinweis auf die Allgemeine Empfehlung Nr. VIII bemängelt. Der Ausschuß zeigte sich besorgt über eine Ergänzung des Fremdenrechts, die die Auslieferung von Personen mit vermutetem terroristischem Hintergrund betrifft, und gab zu bedenken, daß die menschenrechtlichen Anforderungen nicht außer acht gelassen werden dürfen.

St. Vincent und die Grenadinen nahm seine Berichtspflichten nach fast 20 Jahren wieder auf. Es übermittelte eine konsolidierte Fassung der Berichte 2 bis 10, die allerdings den Richtlinien des CERD nicht entsprach, und entsandte auch keine Delegation. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten und großen Schäden durch Naturkatastrophen sind dem Ausschuß bewußt. Positiv wurde die Einbeziehung der Menschenrechte in die Verfassung bewertet, auch wenn einige Abschnitte nicht vollständig dem Artikel 1 des Übereinkommens entsprechen, da sie die Diskriminierung nicht ausdrücklich verbieten. Bemängelt wurde, daß im Bericht keine Informationen über die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung und die gesprochenen Sprachen enthalten waren. Der CERD regte an, daß der Vertragsstaat die technische Hilfe des Hohen Kommissars für Menschenrechte bei der Erstellung des nächsten Berichts in Anspruch nimmt.

Tschechien übermittelte seinen 5. Bericht. Der Ausschuß zeigte sich erfreut über die Annahme der Individualbeschwerde sowie die Angabe, daß alle ratifizierten internationalen Menschenrechtsverträge direkt anwendbar sind und dem Landesrecht vorgehen. Er begrüßte auch die Vielzahl an gesetzlichen Neuerungen, die auf die Minderheitenrechte Rücksicht nehmen. Er hob die Einführung von unterschiedlichen Beiräten der Regierung auf dem Gebiet der Menschenrechte hervor, so den Rat für Angelegenheiten der Roma und den für nationale Minderheiten. Der CERD lobte die konkreten Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Roma, merkte aber an, daß die Initiativen, für Roma-Familien vermehrt Unterkünfte am gleichen Ort zu schaffen, langfristig zu einer Ghettobildung führen könnten. Im Schulwesen solle es nicht zur Ausgrenzung der Roma-Kinder in besondere Schulen kommen, sondern zur integrierten Förderung.

Malawi hatte das Übereinkommen 1996 ratifiziert, aber noch keinen Bericht übermittelt. Der Ausschuß merkte anläßlich seiner Erörterung der Lage in Abwesenheit einer Vertretung der Vertragspartei an, daß dieses Verhalten das Überwachungssystem des Übereinkommens gravierend schwäche.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß in sehr vielen Fällen der Ausschuß mit faktischen respektive rechtlichen Benachteiligungen von Urwohnern oder neu zugewanderten Minderheiten (vor allem Flüchtlinge und Asylsuchende) konfrontiert war. Diese Benachteiligungen manifestierten sich häufig in einem problematischem Umgang staatlicher Funktionsträger, oftmals aus dem Justizwesen und den Sicherheitskräften, mit den betroffenen Personengruppen. Hinzu kommen aber auch eine teilweise sehr ausgeprägte Fremdenfeindlichkeit und tiefsitzende rassistische Vorurteile gegenüber Minderheiten. Der CERD forderte deshalb die jeweiligen Vertragsstaaten dazu auf, die notwendigen gesetzlichen Regelungen zu erlassen (in erster Linie Straftatbestände zu schaffen), die entsprechenden Vorfälle konsequent polizeilich und strafrechtlich zu verfolgen und zu ahnden sowie schließlich durch Maßnahmen einer umfassenden Menschenrechtserziehung präventiv tätig zu werden. Zumeist wurden den Vertragsstaaten auch aufgetragen, die Erklärung und das Aktionsprogramm von Durban bei der weiteren Umsetzung des Übereinkommens zu berücksichtigen und in künftigen Berichten über die hierzu getroffenen Maßnahmen zu informieren. Denjenigen Vertragsstaaten, die die Anerkennung des Individualbeschwerdeverfahrens noch nicht vorgenommen hatten, wurde dieser Schritt nahegelegt.

Individualbeschwerdeverfahren

Mit der Prüfung von »Mitteilungen« gemäß Art. 14 des Übereinkommens ist der CERD seit 1984 befaßt. Derartige Individualbeschwerden ermöglichen es Einzelpersonen, die Verletzung des Übereinkommens durch diejenigen Vertragsstaaten zu rügen, die diese Prüfungsbefugnis des CERD anerkannt haben. Insgesamt 43 Staaten hatten bis zum Ende der 63. Tagung die Erklärung nach Art. 14 abgegeben.

2003 wurde über sechs Individualbeschwerden entschieden, von denen vier unzulässig waren. In drei Fällen war der innerstaatliche Rechtsweg nicht ausgeschöpft worden, während in einem Fall Beschwerdeführer eine juristische Person war und keine einzelne Person oder Personengruppe. Von diesen vier Beschwerden waren drei gegen Dänemark, eine war gegen Frankreich gerichtet gewesen.

Auf der 62. Tagung behandelte der CERD die Mitteilung Nr. 26 (Hagan gegen Australien). Beschwerdeführer war ein australischer Staatsangehöriger mit Wurzeln in der Urbevölkerung des Kontinents. Er fühlte sich durch ein Schild mit der Aufschrift »E.S. »Nigger« Brown Stand« an einer Tribüne eines Sportplatzes in seinen Rechten verletzt. Der Ausschuß führte dazu aus, obwohl der hellhäutige Brown sich durch diese Aufschrift zu seinen Lebzeiten nicht gestört fühlte, müsse man diese Aufschrift im Wandel der Zeiten bewerten. Daher empfahl der CERD, das Schild zu entfernen.

Der Ausschuß befaßte sich während der 63. Tagung mit der Mitteilung Nr. 27 (Quereshi gegen Dänemark). Ein dänischer linkssozialistischer Parlamentarier fühlte sich durch führende Vertreter der Fortschrittspartei in seinen Rechten verletzt. Hier gab es zwei unterschiedliche Vorkommnisse: eine Presseerklärung, deren Inhalt

der Ausschuß nicht als Verstoß ansah, und rassistische Äußerungen bei einer öffentlichen Veranstaltung. Bezogen auf das zweite Ereignis stellte der CERD fest, daß rassistische Aussagen von politisch Aktiven dem Verbot rassistischer Propaganda widersprechen. Der Ausschuß wies den Vertragsstaat darauf hin, daß er eine Abwägung zwischen der freien Meinungsäußerung und den Geboten des Übereinkommens zu treffen habe, insbesondere wenn die rassistischen Aussagen von Vertretern politischer Parteien geäußert werden.

Frühwarnverfahren

1992 hatte der Ausschuß die Prävention der Rassendiskriminierung durch Maßnahmen der Frühwarnung und durch sogenannte dringliche Verfahren zum festen Bestandteil seiner Tagesordnung gemacht. Der CERD mißt seiner »Frühwarnfunktion« in einer Welt zunehmender ethnischer Spannungen« große Bedeutung zu (VN 6/1992 S. 211). In diesem Kontext wurde während der 62. Tagung die Lage in Côte d'Ivoire, Guyana und Suriname behandelt. Auf der 63. Tagung nahmen die Experten Stellung zur Lage der Hmong in Laos sowie zur Beschränkung der Familienzusammenführung durch Israel im Falle von Ehen zwischen israelischen Bürgern und Einwohnern des Westjordanlands oder des Gazastreifens. □

Neue Partnerschaft

MAREN RÖSSLER

Indigene Völker: 3. Tagung des Ständigen Forums – Ende der Amtszeit eines Teiles der Mitglieder – Zwischenbilanz – Dekade schließt ohne Deklaration

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Carola Hausotter, Neue Heimat UN, VN 3/2002 S. 119, fort.)

Als das *Ständige Forum für indigene Fragen* (Permanent Forum on Indigenous Issues) vor zwei Jahren am Sitz der Vereinten Nationen seine Arbeit aufnahm, wurden die indigenen Teilnehmer von Generalsekretär Kofi Annan mit diesen Worten begrüßt: »Ihr seid bei den Vereinten Nationen zuhause.« Die Einrichtungen und Programme der UN seien dazu da, ihnen bei der Überwindung von Unterdrückung und Diskriminierung zu helfen. Bei der Eröffnung der dritten Tagung, die vom 10. bis 21. Mai 2004 abgehalten wurde, wiederholte der Generalsekretär diese Worte. Die zweite Tagung des Forums hatte vom 12. bis 23. Mai 2003 ebenfalls in New York stattgefunden und war insbesondere dem Thema »Indigene Kinder und Jugendliche« gewidmet.

I. Das Ständige Forum – ein Nebenorgan des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC), das je acht Vertreter der Regierungen und der Indigenen umfaßt – soll die Interessen der indigenen Völker wahren. Es erarbeitet Empfehlungen für UN-Einrichtungen und Regierungen in sechs Bereichen: wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Umwelt, Gesundheit, Menschenrechte, Kultur und Bildung. Seit dem letzten Jahr steht dem

Forum dabei ein eigenes Sekretariat zur Seite, das für die Koordinierung der Arbeit sowie als kontinuierlicher Ansprechpartner für UN-Einrichtungen, Regierungen, nichtstaatliche Organisationen (NGOs) sowie indigene Vereinigungen unabdingbar ist. Seit der durchaus als historisch zu qualifizierendem ersten Tagung im Jahre 2002 konnte das Treffen einen Anstieg der Interessenten verzeichnen: 2003 wurden im Vorfeld der Tagung 1900 Anmeldungen registriert, dieses Jahr waren es 2100. Da allerdings viele der an einer Teilnahme interessierten indigenen Beobachter Schwierigkeiten haben, Visa zur Einreise in die Vereinigten Staaten zu erhalten, bleiben die realen Teilnehmerzahlen weit dahinter zurück. 2003 besuchten 750, dieses Jahr etwa 900 Personen die Zusammenkunft.

Mit diesem Jahr endet die Amtszeit der 16 Mitglieder des Forums. Während die Regierungen ihre bisherigen Vertreter mehrheitlich im Amt bestätigten, werden lediglich zwei der acht unabhängigen indigenen Experten der ersten Periode die zweite Amtszeit (2005-2007) antreten. Die dritte Tagung stand somit im Zeichen einer kritischen Auswertung des bisher Erreichten.

II. Im Vorfeld erhielt das Sekretariat Berichte von sechs Regierungen sowie 14 UN-Einrichtungen und anderen zwischenstaatlichen Organisationen. In einem eigenen Bericht analysierte es zudem die jüngsten Entwicklungen in den sechs Bereichen des Mandats des Ständigen Forums. Die zunehmende Beteiligung der Mitglieder des Forums an Tagungen von UN-Organisationen oder -Arbeitsgruppen und anderen internationalen Beratungen wurde hervorgehoben. Das Sekretariat fordert jedoch eine engere Koordination zwischen indigenen Organisationen, NGOs und Regierungen, um eine aktivere Beteiligung der Regierungen zu erreichen.

Einzelne Mitglieder des Forums kritisierten im Verlauf der Tagung, daß auf regionaler und nationaler Ebene das Forum oft noch nicht bekannt sei – weder bei den entsprechenden Länderbüros der UN-Organisationen noch unter den Indigenen selbst. Das Sekretariat plant deshalb die Entwicklung eines Trainingszwecken dienenden Handbuchs sowie Videos zu indigenen Themen für Regierungen und UN-Organisationen. Den Forumsmitgliedern und Teilnehmern des Treffens fällt in diesem Rahmen die Aufgabe zu, sich intensiver um die Verbreitung von Informationen über die Arbeit des Forums auf der nationalen Ebene zu bemühen.

Ausgewertet wurde auch die Umsetzung der bisherigen Empfehlungen des Forums: nach der zweiten Tagung systematisierte das Sekretariat rund 260 Empfehlungen von Teilnehmerseite. Darauf aufbauend wurde ein Plan zur Überprüfung ihrer Umsetzung erarbeitet, eingeteilt in kurz-, mittel- und langfristige Ziele. Für den Zeitraum 2004 bis 2008 hat das Sekretariat nun eine Liste der wichtigsten Ziele für Entwicklungsprogramme von UN-Einrichtungen sowie Regierungen erstellt. Diese Liste soll der Anfang einer umfassenden Datenbank zu Entwicklungszielen und Programmen für indigene Völker sein.

Positiv bewertet das Forum die Erweiterung der Stipendienprogramme für Indigene: Die ILO führt seit 2003 – in enger Zusammenarbeit mit einem ähnlichen Programm der Arbeitsgruppe

für autochthone Bevölkerungsgruppen der Menschenrechts-Unterkommission – Kurse für Indigene durch, in denen sie Programme und Funktionen einzelner UN-Einrichtungen besser kennenlernen.

Allgemein bedauert wurde auf der dritten Tagung, daß der Abschluß der Verhandlungen über eine Erklärung der Vereinten Nationen zu den Rechten indigener Völker weiterhin nicht absehbar ist. Nach wie vor ist lediglich über vier von 45 Artikeln des Entwurfs Einigung erzielt worden. Die Internationale Dekade der Ureinwohner (1994-2004) dürfte damit ohne die Verabschiedung einer Deklaration zu Ende gehen.

III. Die nächste Tagung des Forums findet vom 9. bis 20. Mai 2005 in New York statt. Die Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen sind dann zentrales Thema, vor allem in bezug auf die beiden Anliegen der Beseitigung von extremer Armut und Hunger sowie der weltweiten Durchsetzung der Primarschulbildung für Jungen wie Mädchen. Das Forum will dabei zunächst Informationen zur bisherigen Realisierung dieser Entwicklungsziele hinsichtlich der Ureinwohner durch UN-Einrichtungen und Regierungen liefern. Darauf aufbauend sollen Empfehlungen für das weitere Vorgehen erarbeitet werden. Die Umsetzung der Empfehlungen zu verfolgen, bleibt wohl auch in den nächsten Jahren die größte Herausforderung für das Forum.

Die bisherigen Ergebnisse geben Anlaß zu vorsichtigem Optimismus. Die dritte Tagung hat gezeigt, daß viele indigene Vertreter die »neue Heimat UN« in den letzten Jahren gründlich studiert sowie ihre Stärken und Schwächen analysiert haben. Auf der Seite der Einrichtungen und Sonderorganisationen der UN einschließlich der Weltbank läßt sich Dialogbereitschaft erkennen. Aber die »neue Partnerschaft zwischen Indigenen und den Vereinten Nationen« wird, wie Annan in seiner Einführungsrede betonte, »nur funktionieren, wenn die Indigenen wirklich in die Entscheidungen einbezogen werden, die sie direkt betreffen – und wenn eine wahrhaftige Sensibilität gegenüber ihren Kulturen entwickelt wird«. □

Verwaltung und Haushalt

Reform verschoben

ULRICH KALBITZER · SUJATA GHORAI

58. Generalversammlung: 3,2-Mrd-Dollar-Haushalt für 2004/05 – Einsparungen beim Personal – Einigung über neue Beitragsskala – Budget für Friedensoperationen auf Rekordhöhe – Haushalte der beiden internationalen Strafgerichtshöfe – Überlegungen zum Haushaltsverfahren

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jobst Holborn, Einigung zu Heiligabend, VN 1/2002 S. 33f., fort. Vgl. auch den Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2004 bis 2006, VN 2/2004 S. 52f.)

Gerade bei Haushaltsfragen erfolgt in der Generalversammlung der Vereinten Nationen die

Einigung regelmäßig im letzten Moment. So nahm dieses durch Artikel 17 der UN-Charta mit der Prüfung und Genehmigung des Haushaltsplans der Organisation betraute Hauptorgan auf seiner 58. Ordentlichen Tagung den regulären *Programmhaushaltsplan für den Zweijahreszeitraum 2004-2005* erst am 23. Dezember 2003 an, indem es ohne förmliche Abstimmung die Resolution 58/271 verabschiedete. Die drei Teile (A-C) umfassende EntschlieÙung kam nach monatelangen äußerst schwierigen Verhandlungen zustande. Erst am vorangegangenen Abend hatte sich der für Fragen von Verwaltung und Haushalt zuständige 5. Hauptausschuß der Generalversammlung schließlich auf ein Ausgabenvolumen in Höhe von 3 160 860 300 US-Dollar geeinigt.

I. Das mit dieser Resolution beschlossene Haushaltsvolumen für 2004/05 liegt mit knapp 70 Mill Dollar unter dem ursprünglich vorgelegten Entwurf des Generalsekretärs für dieses Biennium. Im Vergleich zum revidierten Haushalt des vorherigen Zweijahreszeitraums 2002/03, der ein Ausgabenvolumen in Höhe von 2 967 727 800 Dollar auswies, bedeutet der neue Haushalt einen absoluten Anstieg in Höhe von rund 193 Mill Dollar, was einer relativen Steigerung von 6,5 vH entspricht.

Die Empfehlungen des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACA-BQ) zum Haushaltsentwurf schlugen zunächst Kürzungen in Höhe von 40,3 Mill Dollar vor und wurden auch weitgehend durchgesetzt. Jedoch gingen der westlichen Gruppe diese Einsparungen nicht weit genug, so daß als Ergebnis der Verhandlungen weitere Kürzungen von insgesamt knapp 29 Mill Dollar erzielt wurden. Nachdem im letzten Haushalt die Einsparungen vor allem bei den Sachmitteln erfolgt waren, konzentrierte sich die westliche Gruppe bei diesen Verhandlungen auf die Personalkosten im Bereich des einfachen und mittleren Dienstes (General Service). Hier wurde argumentiert, daß die Einführung des neuen Informationstechnologie-Systems bislang keine Auswirkungen auf den Personalbestand hatte. Ein weiterer wichtiger Reformschritt trug dem unausgewogenen Verhältnis zwischen dem höheren Dienst (professional and higher categories) einerseits und dem einfachen und mittleren Dienst andererseits Rechnung. Des weiteren konnte gegen erheblichen Widerstand in der ›Gruppe der 77‹ (G-77) der Entwicklungsländer eine Einigung zu dem Vorschlag erzielt werden, das Management des gesamten UN-Stellenplans auf das Sekretariat zu übertragen. Dieses Konzept berechtigt den Generalsekretär, bis zu 50 Stellen im Zweijahreszeitraum 2004/05 in eigener Verantwortung im gesamten Personalbereich, also vom einfachen Dienst bis zu den Untergeneralsekretären, umzusetzen. Hintergrund der Änderung ist der Wunsch, dem Stellenbedarf für neue oder mit Priorität versehene Mandate vermehrt durch Umsetzungen statt durch die Einrichtung neuer Stellen Rechnung zu tragen. Seit dem Haushaltsjahr 2000/01 sind insgesamt 190 neue Stellen eingerichtet worden, während in fast allen nationalen Verwaltungen westlicher Staaten erhebliche Personaleinsparungen zu verkräften waren und sind.

Schon am Jahresende 2003 war absehbar, daß weitere Entscheidungen über zusätzliche Aus-

gaben anstehen. Insbesondere werden als Konsequenz aus dem Bombenanschlag auf das von den UN genutzte Gebäude in Bagdad vom 19. August 2003 Reformen und praktische Maßnahmen im Bereich der Sicherheit als dringend notwendig angesehen. Bis zum Herbst soll vom Sekretariat ein neues, weltweites Sicherheitskonzept für alle Dienstorte der Vereinten Nationen vorgelegt werden. Die Reform soll in zwei Schritten umgesetzt werden: zunächst sind Sofortmaßnahmen, danach bauliche Maßnahmen vorgesehen. Erste Schätzungen bezifferten die Kosten auf 200 Mill Dollar. Am 18. Juni 2004 genehmigte die Generalversammlung auf ihrer wiederaufgenommenen 58. Tagung die Schaffung von 58 Stellen für Vor-Ort-Personal des Sicherheitskoordinators der Vereinten Nationen.

Weitere Haushaltsrisiken gehen bei anhaltender Stärke des Euro vom ›recosting‹ aus; hierunter versteht man die Kosten, die auf Grund von Wechselkursschwankungen und Inflation entstehen. Im Haushalt 2004/05 wird der Wechselkurs Dollar/Euro mit 1,07 geschätzt. Da ein bestimmter Anteil des UN-Budgets in Fremdwährungen, also anderen Währungen als dem US-Dollar, ausgegeben wird, ist somit bei anhaltender Stärke des Euro mit weiteren Belastungen in Millionenhöhe zu rechnen.

II. Neben den eigentlichen Verhandlungen zum regulären Haushalt war der 5. Hauptausschuß mit Fragen der Kostenverteilung befaßt. So wurde über die Beitragssätze für den regulären Haushalt sowie für die Friedensoperationen verhandelt.

Mit Resolution 58/1B wurde, ebenfalls am 23. Dezember und ebenfalls ohne förmliche Abstimmung, der Beitragsschlüssel für die Jahre 2004 bis 2006 verabschiedet. Dies geschah auf der Grundlage der im Jahr 2000 festgelegten Methodologie mit kleinen Änderungen. Nach den Vereinigten Staaten, die die den 2001 von 25 auf 22 vH gesenkten Beitragssatz entrichten, folgt Japan, das einen leichten Rückgang auf 19,468 vH verzeichnet. Deutschland bleibt mit 8,662 vH (2003: 9,769 vH) drittgrößter Beitragszahler mit deutlichem Abstand zu Großbritannien und Frankreich. Nach der neuen Skala tauscht Großbritannien mit einem Beitragssatz von 6,127 vH den Platz mit Frankreich mit einem Beitragssatz von 6,03 vH. Rußland hatte seinen Beitragssatz freiwillig von 0,44 vH auf 1,1 vH erhöht, was zur Folge hat, daß im Prinzip alle Länder etwas weniger zu zahlen haben. Die Staaten der Europäischen Union (EU) kommen inklusive der neuen Mitglieder für 36,525 vH der Beiträge auf.

Bei der Minderung seines Beitragssatzes profitierte Deutschland von der freiwilligen Steigerung des russischen Anteils. Auch führte die Aufnahme der Schweiz in die Weltorganisation im September 2002 zu einer weiteren Senkung der übrigen Beitragssätze. Hinzu kam die Entscheidung des für die Beitragsskala zuständigen Beitragsausschusses, eine Absenkung des deutschen Beitragssatzes auf Grund der damaligen Euro-Schwäche und der niedrigen Wachstumsraten zu empfehlen. Somit wurde der deutsche Beitragssatz auf 8,662 vH neu fixiert.

Problematisch in Hinblick auf die im Spätsommer 2004 beginnende 59. Ordentliche Tagung

der Generalversammlung erscheint es, daß Japan zwar im Herbst 2003 die im Jahre 2000 festgestellte Methodologie nicht in Frage stellte, aber in aller Deutlichkeit ankündigte, bei deren Neuverhandlung für die ab 2007 geltende Skala seinen Beitragssatz von derzeit 19,468 vH massiv auf 13 bis 14 vH absenken zu wollen. Eine Senkung des japanischen Beitragssatzes würde zu Lasten aller anderen Staaten, insbesondere aber der EU-Länder, gehen.

III. Zunehmend an Bedeutung gewinnt die – separat erfolgende – Festlegung der Beitragssätze für die Friedenssicherungseinsätze, da die Haushalte für diese Operationen inzwischen fast das Volumen des regulären Haushalts erreichen. Bei den Verhandlungen zur Lastenverteilung war einziger Streitpunkt die Einstufung der Republik Korea, die 2000 unter dem Druck der USA einer Höherstufung zugestimmt hatte und diese Vereinbarung nun in Frage stellte. Finanziell waren von dieser Entscheidung nur die fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats betroffen. Die EU hatte in Solidarität mit Frankreich und Großbritannien die Einhaltung der Vereinbarung gefordert, konnte sich aber angesichts der Zustimmung Chinas, Rußlands und der USA zur gewünschten Änderung nicht durchsetzen.

Die Veranlagung Deutschlands bleibt hier unverändert; der Beitragssatz entspricht dem beim regulären Haushalt. Japan forderte die Einrichtung eines Konsultationsmechanismus der Hauptbeitragszahler mit dem Sicherheitsrat, was nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Anstiegs der Kosten für die Friedensoperationen auf Rekordhöhen zu sehen ist, der allen Eindämmungsversuchen zum Trotz erfolgte.

Am 18. Juni 2004 genehmigte die Generalversammlung insgesamt knapp 2,8 Mrd Dollar für die laufenden Friedenssicherungseinsätze einschließlich des Einsatzes in Côte d'Ivoire. Weitere 408 Mill wurden als Anschubfinanzierung für die Einsätze in Haiti und Burundi bewilligt sowie für die Verlängerung des Einsatzes in Timor-Leste. Es ist damit zu rechnen, daß im Herbst dieses Jahres weitere Beschlüsse zu Friedenssicherungseinsätzen gefaßt werden, die zusätzliche Mittel erfordern würden (Sudan, Irak). Auch muß für die Missionen in einzelnen Ländern (Special Political Missions) mit Nachforderungen gerechnet werden.

IV. Neben den Verhandlungen zum regulären Haushalt und dem Haushalt für die Friedensoperationen verabschiedete die Generalversammlung nach einer Einigung im 5. Hauptausschuß zudem die Haushalte für den Zweijahreszeitraum 2004/05 der beiden internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, ICTY) und für Rwanda (International Criminal Tribunal for Rwanda, ICTR). Die Beiträge hierzu sind von den Staaten zusätzlich zu denen zum regulären Budget zu leisten.

Die neuen Haushalte für 2004/05 belaufen sich auf 298,23 Mill Dollar für den ICTY (Absenkung um 29 Mill Dollar gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag des Generalsekretärs) und auf 235,32 Mill Dollar für ICTR (Absenkung um 16,1 Mill Dollar gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag des Generalsekretärs).

Der Entwurf des Generalsekretärs für 2004/05 beim ICTY hatte zunächst das Haushaltsvolumen auf 327,23 Mill Dollar beziffert. Der ACABQ machte in seiner Empfehlung an den 5. Hauptausschuß den Vorschlag, eine pauschale Kürzung vorzunehmen. Erschwerend kam die Problematik der Wechselkursrisiken hinzu, da neun Zehntel der Ausgaben des Haushalts in Euro erfolgen, weil der Sitz des Gerichts in Europa liegt. Aus Gründen der politischen Symbolik mußten jedoch ICTY und ICTR gleich behandelt werden, Kürzungen beim ICTY konnten also nur befürwortet werden, wenn in ähnlichem Maße auch beim ICTR gekürzt wurde. Diese Tatsachen erschwerten die Verhandlungen im 5. Hauptausschuß erheblich. Zur Erleichterung des Verfahrens sollte der ICTY-Haushalt ab 2006 auf Euro umgestellt werden. Dies scheiterte jedoch am Widerstand der USA. Man konnte sich lediglich auf eine sehr abgeschwächte Formulierung einigen, nach der die Mitgliedstaaten ermutigt werden, ihre Beiträge in Euro zu leisten, wobei die Veranlagung und die Rechnungsstellung weiterhin in Dollar erfolgen. Beim ICTR belief sich der ursprüngliche Budgetentwurf des Generalsekretärs für 2004/05 auf 251,4 Mill Dollar. Hier hatte der ACABQ zur

Enttäuschung der westlichen Gruppe weder konkrete Kürzungsvorschläge gemacht noch eindeutige Hinweise zu möglichen Effizienzgewinnen gegeben. Jedoch konnten während der Verhandlungen trotz des Widerstands der afrikanischen Gruppe, die unter allen Umständen Kürzungen verhindern wollte, letztlich nahezu parallele Entscheidungen zu ICTY und ICTR getroffen werden. Beide Strafgerichtshöfe werden ihre Arbeit ohne Einschnitte in die Substanz fortsetzen können.

Bei der Frage der Finanzierung der Konferenzkosten für die Sekretariate der Klimakonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) und der Wüstenkonvention (United Nations Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa, UNCCD), die beide ihren Sitz in Bonn haben, konnte Deutschland seine Position erfolgreich durchsetzen. Die USA wollten diese Kosten nicht länger aus dem UN-Haushalt finanziert haben, sondern forderten, daß diese Ausgaben von den Vertragsstaaten der beiden Übereinkommen getragen werden sollen. Hier wurde nach schwierigen Verhandlungen in einem kleinen Kreis unter Beteiligung der G-77,

der USA, Rußlands und Deutschlands sichergestellt, daß die zu finanzierenden Konferenzkosten auch weiterhin aus dem regulären UN-Haushalt gezahlt werden. Die Kosten belaufen sich bei der UNFCCC auf 3,39 Mill Dollar und bei der UNCCD auf 1,33 Mill Dollar. Dies ist insbesondere für den Standort Bonn von erheblicher Bedeutung.

V. In seinem Bericht ›Stärkung der Vereinten Nationen‹ (UN-Dok. A/57/387 v. 9.11.2002) hatte Generalsekretär Kofi Annan eine Reform des Haushaltsverfahrens gefordert – ein Anliegen, welches bei der westlichen Gruppe große Unterstützung findet. Der Reformvorschlag sieht ein einstufiges Verfahren zur Entscheidungsfindung unter budgetären und programmatischen Aspekten vor und würde zu einer Behandlung von finanziellen wie auch programmatischen Fragen im 5. Hauptausschuß der Generalversammlung führen und damit dessen Kompetenzen ausweiten. Der Programm- und Koordinierungsausschuß (Committee for Programme and Coordination, CPC) würde sich laut dem Reformvorschlag nicht mehr programmatischen Aspekten widmen, sondern zur Verbesserung der Evaluierung von Programmen beitragen. Dies würde eine bessere Verbindung zwischen Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug herstellen. Jedoch kamen diese geplanten Reformen des Haushaltsverfahrens und des CPC nur schleppend in Gang und waren in ihrem Ergebnis enttäuschend. Hier war starker Widerstand der G-77 zu überwinden, die sich gegen die Reform des Haushaltsverfahrens wehrte.

Eckpunkte, auf welche man sich einigen konnte, sehen eine Verkürzung des mittelfristigen Finanzplans (Medium-Term Plan) von vier auf zwei Jahre sowie seine Umbenennung in ›strategischen Rahmen‹ (Strategic Framework) vor. Des weiteren wird künftig der Entwurf des Haushalts (Budget Outline) nicht mehr im CPC beraten, was eine weitere Neuorientierung dieses Ausschusses bedeutet. Aus der Sicht der reformwilligen Mitgliedstaaten wird dies ein erster Schritt in Richtung weiterer Reformmaßnahmen zur Vereinfachung und damit Verbesserung des Haushaltsverfahrens sein.

Zu den Themen des dieses Jahr in den Vereinigten Staaten abgehaltenen G-8-Gipfeltreffens gehörte auch die Bekämpfung von Bestechung und Bestechlichkeit; die wichtigsten Wirtschaftsmächte bekannten sich bei dieser Gelegenheit zu dem im Herbst 2003 von der Generalversammlung verabschiedeten Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die Korruption. Am G-8-Gipfel in Sea Island nahmen teil (v.l.n.r.): Bertie Ahern, Premierminister Irlands; Romano Prodi, Präsident der Kommission der Europäischen Union; Tony Blair, Premierminister Großbritanniens; Paul Martin, Premierminister Kanadas; Jacques Chirac, Präsident Frankreichs; Junichiro Koizumi, Ministerpräsident Japans; Bundeskanzler Gerhard Schröder; Wladimir W. Putin, Präsident Rußlands; George W. Bush, Präsident der Vereinigten Staaten; Silvio Berlusconi, Premierminister Italiens. – Siehe zur Sicht der Gipfelteilnehmer aus anfänglich sechs, dann sieben westlichen Industriestaaten auf die Weltprobleme und die mögliche Rolle des UN-Systems bei deren Lösung während der ersten 20 Treffen Jens Naumann, Sieben für alle? Die Wahrnehmung des UN-Systems durch die G-7, VN 6/1994 S. 207ff, sowie zur Anti-Korruptions-Konvention Gillian Dell, Eindämmung von Bestechung und Bestechlichkeit. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die Korruption, S. 77ff. dieser Ausgabe.



VI. Der Zweijahreshaushalt der UN für 2004/05 in Höhe von 3 160 860 300 Dollar geht von Einnahmen in Höhe von 415 291 800 Dollar aus. Von den Mitgliedstaaten ist somit ein Betrag in Höhe von 2,74 Mrd Dollar zu finanzieren, der je zur Hälfte in den beiden Haushaltsjahren leisten ist. Auf Deutschland entfällt demnach rechnerisch ein jährlicher Beitrag an den regulären Haushalt der Vereinten Nationen in Höhe von 119 Mill Dollar, der sich jedoch auf Grund von Gutschriften aus internen Abgaben noch etwas reduziert.

Hinzu kommen die Beiträge zu den Friedensoperationen, welche separat von denen des regulären Haushalts erhoben werden und grundsätzlich für einen Jahreszeitraum ab dem 1. Juli des betreffenden Jahres gelten. Von der genannten Summe von etwa 2,8 Mrd Dollar hätte Deutschland Beiträge im Umfang von rund 250 Mill Dollar zu entrichten. Zu den Kosten für die internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Rwanda (533,55 Mill Dollar) trägt Deutschland rund 46 Mill Dollar bei.

Gemeinsam mit den anderen deutschsprachigen Staaten Liechtenstein, Österreich und Schweiz finanziert Deutschland den Deutschen Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen; in den entsprechenden Treuhandfonds zahlt es 2004 80,8 vH der Kosten (0,967 Mill Dollar) ein. Die Altschulden der DDR an die Vereinten Nationen in Höhe von 15,854 Mill Dollar sind – ohne Anerkennung einer Rechtsverpflichtung – von der Bundesregierung inzwischen vollständig beglichen worden.

VII. Beitragsrückstände zahlreicher Mitgliedstaaten sind ein bekanntes Phänomen bei den Vereinten Nationen. Ende 2003 standen beim regulären Haushalt 442 Mill Dollar offen; 1,06 Mrd waren es bei den Friedensoperationen und 88 Mill bei den beiden internationalen Strafgerichtshöfen. Größter Schuldner waren jeweils die USA mit nicht gezahlten Beiträgen in Höhe von 194 Mill (regulärer Haushalt) und 348 Mill (Friedensoperationen). Weitere große Schuldner waren Brasilien mit 53 Mill (regulärer Haushalt), 28 Mill (Friedensoperationen) und 10 Mill (Strafgerichtshöfe) sowie China mit 36 Mill (Friedensoperationen). □

Islamisch-katholische Allianz

WOLFGANG MÜNCH

58. Generalversammlung: Gleichgeschlechtliche Partnerschaften als Gegenstand des 5. Hauptausschusses – Definition der Ehe – Kulturelle Unterschiede – Auftrag an den Generalsekretär

Die Themen auf der Tagesordnung des mit Fragen von Verwaltung und Haushalt befaßten 5. Hauptausschusses der Generalversammlung – Budgetgestaltung, Personalfragen, Gebäudebewirtschaftung, Konferenzbetrieb, Rechnungskontrolle – stehen im großen und ganzen nicht in dem Ruf, besonders emotionsbelastet zu sein. Daß es Ausnahmen geben kann, zeigt die Debatte über das vom Generalsekretär mit Wirkung vom 1. September 2003 verhängte allgemeine Rauchverbot in den UN-Amtsgebäuden in New York (vgl. Sebastian Heselhaus / Stefan Kirchner, Rauchfrei und ratlos, VN 1/2004 S. 21f.). Noch viel höher schlugen die Wellen während der wiederaufgenommenen Beratungen des 5. Hauptausschusses im März dieses Jahres – mit der Folge einer Verlängerung der Tagungsdauer bis Anfang April anstelle der ursprünglich geplanten (und unter dem Aspekt der Einsparung von Konferenzkosten wünschenswerten) Verkürzung. Die regelmäßig in einem verbindlichen Ton unter Vermeidung verbaler Spitzen formulierten Pressemitteilungen der Vereinten Nationen bezeichneten die Debatte als »weitschweifig und erhitzt«. Auslöser war ein Bulletin des Generalsekretärs vom 20. Januar 2004 (UN Doc. ST/SGB/2004/4), in dem er zunächst festhielt, daß sich der *Familienstatus* »verheiratet« eines Bediensteten des UN-Sekretariats nach dem Recht des Staates richtet, dessen Staatsangehörigkeit der Bedienstete hat.

I. Diese Rechtsauffassung vertritt der Generalsekretär schon seit Jahrzehnten, auch etwa in der Frage der Geltung polygamer Ehen. Nachdem erstmals seit dem 1. April 2001 in den Niederlanden und danach auch in einigen wenigen anderen Staaten die Möglichkeit zur Eheschließung zwischen Personen desselben Geschlechts geschaffen wurde, bedeutet dies für UN-Bedienstete mit gleichgeschlechtlichem Ehepartner, daß sie wie jeder andere Verheiratete in den Genuß finanzieller Ansprüche kommen (beispielsweise auf Flugtickets für sich und den Ehepartner beim Heimaturlaub oder auf Kostenübernahme für beide bei der Rückkehr in das Herkunftsland nach der Pensionierung).

Eine entsprechende Praxis bestand beim Sekretariat bereits vor dem Inkrafttreten des Bulletins 2004/4 zum 1. Februar 2004, sie war aber in keinem der Öffentlichkeit zugänglichen Dokument niedergelegt. Ein Urteil des für Klagen gegen den UN-Pensionsfonds zuständigen Verwaltungsgerichts der Vereinten Nationen vom 26. Juli 2002 (AT/DEC/1063), in dem der Pensionsanspruch des gleichgeschlechtlichen Partners eines verstorbenen ehemaligen ILO-Bediensteten niederländischer Staatsangehörigkeit nur deshalb abgelehnt wurde, weil das Datum des Ablebens vor der Änderung des niederländischen Personenstandsrechts lag und der Kläger somit keinen Verheiratetenstatus erlangen konnte, dürfte den Generalsekretär nicht unwesentlich beeinflußt haben.

Als der eigentliche Zankapfel entpuppte sich im 5. Hauptausschuß aber die in Ziffer 4 des Bulletins enthaltene Ausdehnung der finanziellen Ansprüche auf Bedienstete mit dem Familienstand einer »gesetzlich anerkannten häuslichen Gemeinschaft« (legally recognized domestic partnership) gemäß dem Recht des Staates ihrer Staatsangehörigkeit. Letzteres muß durch die Ständige Vertretung des betreffenden Landes bei den Vereinten Nationen bestätigt werden, falls sich ein Bediensteter auf den Status einer derartigen Partnerschaft beruft. Mit dieser Erweiterung des Kreises der Anspruchsinhaber sollte eine Diskriminierung von Bediensteten, deren Heimatrecht gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften dem Grunde nach anerkennt, aber einer Ehe nicht hundertprozentig gleichstellt, vermieden werden. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang daran, daß Artikel 8 der Charta es auch hinsichtlich der Anwartschaft auf Stellen untersagt, »die Gleichberechtigung von Männern und Frauen« einzuschränken.

II. Die Delegierten einer größeren Zahl von Entwicklungsländern insbesondere aus dem Kreis der Mitgliedstaaten der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) warfen dem Generalsekretär vor, er habe mit dem Bulletin de facto das Personalstatut der UN verändert und damit in die Rechte der Mitgliedstaaten eingegriffen. Das islamische Recht erkenne weder »domestic partnerships« noch Ehen zwischen Personen desselben Geschlechts an. Die Regelung sei gegen die islamische Kultur gerichtet; den Staaten dieses Kulturkreises könne es nicht zugemutet werden, mit ihren Pflichtbeiträgen an die UN finanzielle Ansprüche von Bediensteten homosexueller Orientierung mitfinanzieren zu müssen. Schützenhilfe erhielten die Kritiker des Generalsekretärs vom Vertreter des Heiligen Stuhls.

Bemerkenswerterweise meldet sich der Delegierte des Beobachters Heiliger Stuhl im 5. Hauptausschuß sonst nicht zu Wort (jedenfalls konnten sich auch langgediente Mitarbeiter des Sekretariats des Ausschusses an einen solchen Fall nicht erinnern). Allianzen zwischen islamischen Staaten und dem Heiligen Stuhl hatte es in den UN gelegentlich auch schon früher gegeben, aber nicht im 5. Hauptausschuß.

Hingegen verteidigten die Staaten der EU, Australien, Kanada, Neuseeland und aus den Reihen der Entwicklungsländer die weit überwiegende Zahl der Lateinamerikaner den Generalsekretär. Sie wiesen den Vorwurf zurück, er habe seine Kompetenzen überschritten, begrüßten seine Intention, mit dem Bulletin einer etwaigen Diskriminierung von Bediensteten entgegenzuwirken und bedauerten die Länge der Debatte zu dem Thema, die zu Lasten anderer wichtiger Tagesordnungspunkte gehe.

Die Diskussion kulminierte in der konkreten Aufforderung an den Generalsekretär zur Rücknahme des Bulletins und der Androhung, das im 5. Hauptausschuß seit vielen Jahren weitestgehend beachtete Konsensprinzip über Bord zu werfen. Ungeachtet der aufgeheizten Atmosphäre gelang es aber doch, einvernehmlich eine Resolutionsvorlage zustande zu bringen, die am 8. April 2004 die Billigung des Plenums der Generalversammlung fand. Die ohne förmliche Abstimmung unter dem Titel »Personalmanagement« angenommene Resolution 58/285 bestätigt die Prerogative der Mitgliedstaaten zur Revision des UN-Personalstatuts, gleichzeitig auch das Recht und die Verpflichtung des Generalsekretärs zur Weiterentwicklung der Personalordnung, nimmt die administrative Praxis des Generalsekretärs zur Kenntnis, wonach der Familienstand (und hieran anknüpfende finanzielle Ansprüche) eines Bediensteten sich nach der Rechtsordnung des Landes seiner Staatsangehörigkeit richtet, fordert den Generalsekretär zu einer Überarbeitung des Bulletins im Lichte der von den Mitgliedstaaten vorgebrachten Auffassungen und Bedenken auf und stellt die Abwesenheit des Begriffs »domestic partnership« im Personalstatut sowie in der Personalordnung fest, verbunden mit dem Beschluß, daß Schritte zur Aufnahme dieses Begriffs in das personalrechtliche Regelwerk der UN erst nach Befassung der Generalversammlung erfolgen dürfen.

III. Die Resolution ist für den Generalsekretär alles in allem zufriedenstellend ausgefallen. Die Forderung nach Rücknahme des Bulletins durch den Generalsekretär wurde fallengelassen, seine Autorität als Chef der Verwaltung gemäß Art. 97 der Charta wurde somit gewahrt. Ebenso wichtig ist, daß ein Bruch des Konsensprinzips vermieden werden konnte. Dennoch ist der Generalsekretär um die vor ihm liegende Aufgabe nicht zu beneiden. Zu wünschen ist ihm, daß ihm dieses Thema nicht schon gleich wieder in der 59. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung (deren Schwerpunkt im 5. Hauptausschuß Personalfragen bilden werden) präsentiert wird.

Einen Schwachpunkt haben die Kritiker des Bulletins jedenfalls nicht zu Unrecht aufgespießt und mit Erfolg in die operative Ziffer 3 der Resolution 58/285 integriert. Denn der Wortlaut einschlägiger Vorschriften des Personalsta-

Rechtsfragen

Erbe der Kolonialzeit

KARIN OELLERS-FRAHM

IGH: Grenzziehung zwischen Kamerun und Nigeria – Koloniale Verträge – Titel aus Verträgen und Titel aus tatsächlicher Ausübung von Hoheitsgewalt – Abgrenzung von Seegebieten und anwendbares Recht – Wiedergutmachung und Genugtuung

Zur Aufarbeitung der Folgen der Kolonialzeit und der damals allein unter verwaltungsrechtlichen Aspekten erfolgten Grenzziehungen, mit denen sich der Internationale Gerichtshof (IGH) immer wieder zu beschäftigen hat, gehört auch sein Urteil im *Fall betreffend die Land- und Seegrenze zwischen Kamerun und Nigeria (Kamerun gegen Nigeria mit Beitritt Äquatorialguineas)*, das am 10. Oktober 2002 erging. Die Halbinsel Bakassi wurde Kamerun zugesprochen; ansonsten betrifft ein großer Teil der Entscheidung sehr spezifische lokale Fragen der Grenzziehung. Von allgemeinem Interesse sind die Ausführungen zu Verträgen aus der Kolonialzeit und ihrer völkerrechtlichen Bedeutung.

I. Der Fall war bereits 1994 anhängig gemacht worden. Nach einer Erweiterung der Klage betraf er letztlich die Festlegung der gesamten Grenze zwischen beiden Staaten, die in vier Abschnitte unterteilt werden kann:

- die Grenze im Tschadsee,
- die Grenze vom Tschadsee zur Bakassi-Halbinsel,
- die Grenze auf der Bakassi-Halbinsel und
- die Seegrenze im Golf von Guinea.

Zusätzlich sollte der Gerichtshof über Fragen der Wiedergutmachung entscheiden. Als Zuständigkeitsgrundlage hatte Kamerun die von beiden Staaten nach Artikel 36 Absatz 2 des IGH-Statuts erklärte Anerkennung der Jurisdiktion des Gerichtshofs angeben.

Das Verfahren hat so viel Zeit in Anspruch genommen, weil alle verfügbaren Inzidentverfahren ausgeschöpft wurden: einstweilige Anordnung, vorgängige Einreden, Auslegung des Urteils zu den vorgängigen Einreden und Widerklage, hinzu kam ein Antrag Äquatorialguineas auf Beitritt. Bereits am 13. Dezember 1995 erhob Nigeria acht vorgängige Einreden, über die der Gerichtshof mit Urteil vom 11. Juni 1998 entschied. Sieben der Einreden gab der IGH nicht statt. Allein die achte, die die Abgrenzung der Seegebiete im Golf von Guinea betraf, wurde nicht verworfen, sondern mit der Hauptsache verbunden, weil diese Frage nicht entschieden werden konnte, ohne auf die Hauptsache einzugehen.

Während die vorgängigen Einreden anhängig waren, beantragte Kamerun am 3. Februar 1996 einstweilige Maßnahmen, da erneut Zwischenfälle stattgefunden hatten. Am gleichen Tag ordnete der IGH an, daß beide Parteien alles unterlassen sollten, was die Rechte der anderen Partei beeinträchtigen könnte. Am 30. Juni 1999 erhob Nigeria dann Widerklage, die sich auf Grenzzwischenfälle bezog, für die Kamerun verant-

wortlich sei; der IGH ließ die Widerklage zu, über die zusammen mit der Hauptsache entschieden wurde.

Schließlich stellte Äquatorialguinea am 30. Juni 1999 einen Antrag auf Beitritt zum Verfahren, da bei einer Abgrenzung der Seegebiete im Golf von Guinea seine rechtlichen Interessen betroffen seien. Obwohl kein Jurisdiktionsband zwischen dem Antragsteller und den Parteien bestand, gab der IGH dem Antrag statt und bestätigte damit die bisher nur von einer Kammer vertretene Auffassung, daß ein Beitritt nach Art. 62 des Statuts zulässig ist, auch wenn kein Jurisdiktionsband vorliegt. Allerdings wird der beitretende Staat dann nicht Partei des Verfahrens.

Nach dieser Serie von Zwischenentscheidungen entschied der IGH am 10. Oktober 2002 zur Hauptsache sowie über die Widerklage und die vorgängige Einrede, die mit der Hauptsache verbunden worden war. Das Urteil ist mit über 150 Seiten eines der umfassendsten des IGH überhaupt, zu dem dann noch sechs Sondervoten beziehungsweise Erklärungen und zwei abweichende Meinungen hinzukommen.

Am 28. Oktober 2002 beantragte Nigeria die Auslegung dieses Urteils, weil nach Abweisung der Einrede bezüglich der Präzisierung der von Kamerun beklagten Grenzzwischenfälle hierüber nun in der Hauptsache entschieden werde, so daß Nigeria Klarheit haben müsse, welche Grenzzwischenfälle streiterheblich seien. Der IGH sah jedoch keinen Anlaß für eine Auslegung, da er sich bereits in dem Urteil über die Einreden deutlich zu diesem Punkt geäußert hatte.

UN-Generalsekretär Kofi Annan richtete im Anschluß an ein Treffen mit den Präsidenten Kameruns und Nigerias im November 2002 eine »Gemischte Kommission Kamerun-Nigeria« unter dem Vorsitz seines Sonderbeauftragten für Westafrika ein, um die »friedliche Umsetzung« des Urteils zu erleichtern. Die Kommission, die sich regelmäßig trifft, hat zwei Unterkommissionen gebildet: eine für die Markierung der Landgrenze und eine für den Schutz der nigerianischen Bevölkerung der Kamerun zugesprochenen Orte und Gebiete, deren Umsiedlung im Bereich des Tschadsees bereits begonnen hat. Schwierig gestalten sich die Verhandlungen über die Übergabe der östlichen Bakassi-Halbinsel an Kamerun, die derzeit intensiv betrieben werden.

II. Der Streit resultiert aus der Zeit der Aufteilung Afrikas unter den europäischen Mächten, aus den späteren Mandats- und Treuhandregelungen unter dem Völkerbund respektive den Vereinten Nationen sowie der dann folgenden Unabhängigkeit. Grundlage der Beurteilung in dem Fall sind daher einige Verträge, die zwischen Großbritannien und dem Deutschen Reich beziehungsweise Frankreich zur Abgrenzung ihres jeweiligen Kolonialbesitzes geschlossen worden waren. Nach dem Ersten Weltkrieg wurden die deutschen Kolonialgebiete vor allem Großbritannien und Frankreich zugeschlagen und diesen als Völkerbundmandate unterstellt; das deutsche »Schutzgebiet« Kamerun wurde dabei geteilt.

Die Grenze zwischen dem britischen und dem französischen Kamerun war eine Linie, die in der Milner-Simon-Erklärung von 1919 nieder-

tuts (oder auch der Regeln des Pensionsfonds) spricht gegen die Ausdehnung von Ansprüchen auf Fälle gleichgeschlechtlicher Ehen und »domestic partnerships«. Art. 3.4(b) des Personalstatuts etwa regelt die Geltendmachung von Ansprüchen für Kinder, wenn beide Eltern Bedienstete der UN sind. Die Formulierung der englischen Fassung des Personalstatuts lautet: »If both husband and wife are staff members...«. Die Art. 34 und 35 der Regeln des UN-Pensionsfonds sprechen in der englischen Version von »a widow's benefit« beziehungsweise »a widower's benefit«; noch eindeutiger ist in der französischen Version von »l'épouse suivante d'un participant« respektive »l'époux suivant d'une participante« die Rede.

Das Verwaltungsgericht der Vereinten Nationen weist in seinem Urteil vom Juli 2002 auf die Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs hin, der in seinem Namibia/Südwestafrika-Gutachten von 1971 unter anderem ausgeführt hatte, daß bestimmte Rechtsbegriffe nicht statisch, sondern per Definition wandelbar seien. Den Begriff »spouse« als in einem wesentlichen Bedeutungswandel begriffen zu sehen, stellt für eine erhebliche Zahl von Mitgliedstaaten (keineswegs nur aus dem Kreise der OIC) eine schwere Hürde dar. Das Konsensprinzip in diesem Punkt einzuhalten, wird für den 5. Hauptausschuß zu einer besonderen Herausforderung; gleichermaßen sollte der Generalsekretär bei seinem weiteren Vorgehen bemüht sein, die Mitglieder dieses Organs nicht zu überfordern.

Ein Blick auf die Lage bei anderen Einrichtungen des Verbandes der Vereinten Nationen zeigt, daß diese von so heftigen Debatten wie derjenigen im 5. Hauptausschuß der Generalversammlung zu den »domestic partnerships« bisher verschont geblieben sind. Bei der Weltbank und beim IMF sind in einer derartigen Partnerschaft lebende Bedienstete schon vor einigen Jahren zwar nicht in jeder Hinsicht, aber in einer Reihe wichtiger Punkte den anderen Bediensteten gleichgestellt worden. Das Exekutivdirektorium des IMF billigte am 18. Dezember 2001 eine Serie von Vergünstigungen, die auf Bedienstete in einer »domestic partnership« ausgedehnt wurden (teils mit beachtlichen finanziellen Folgen für die Organisation wie etwa bezüglich der Erziehungsbeihilfen zugunsten von Kindern des Partners), ohne daß von jener Sitzung Turbulenzen bekannt geworden wären. Bei anderen Sonderorganisationen wie etwa UNESCO oder WHO ist die Frage bisher nicht aufgekomen, weil offenbar noch kein Bediensteter Ansprüche geltend gemacht hat (anders als in einigen wenigen Fällen im UN-Sekretariat).

Dennoch wird der Thematik im UN-System die gebotene Aufmerksamkeit gewidmet. Der Hochrangige Ausschuß für Managementfragen des Koordinierungsrats der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (CEB) – des früheren Verwaltungsausschusses für Koordinierung (ACC) – hat eine Arbeitsgruppe unter Federführung der ILO eingerichtet. Deren Ergebnisse will das Sekretariat der ILO den Mitgliedern des ILO-Verwaltungsrats im kommenden November mitteilen. Ebenfalls noch vor Ende dieses Jahres wird ein Urteil des Verwaltungsgerichts des Europarats zur gleichen Thematik erwartet. □

gelegt wurde, welche eine wichtige Rolle in der Entscheidung des IGH spielen sollte. Der britische Teil wurde 1946 in zwei Verwaltungsgebiete unterteilt, wodurch Nord- und Südkamerun entstanden. Am 1. Januar 1960 wurde der französische Teil Kameruns unabhängig; die Unabhängigkeit Nigerias folgte am 1. Oktober 1960. In Nord- und Südkamerun wurden gemäß Vorgaben der UN am 11. respektive 12. Februar 1961 Plebiszite durchgeführt. Dabei sprach sich die Bevölkerung Nordkameruns (das bislang als Teil Nordnigerias verwaltet worden war) für den Verbleib bei Nigeria aus, während die Südkameruns sich für den Anschluß an die Republik Kamerun entschied.

III. Die Grenzregelung durch den IGH klärt zunächst die *Grenze im Tschadsee*. Der See ist allerdings weitgehend ausgetrocknet, so daß es hier um die erstmals im See gelegenen, nun bewohnten Gebiete geht. Kamerun hatte sich auf Abkommen gestützt, durch die die Grenze detailliert festgelegt sei. Nigeria hingegen behauptete, daß durch die »historische Konsolidierung« eines Titels und deren Hinnahme durch Kamerun weite Teile zu Nigeria gehören, und hatte 33 Siedlungen benannt. In diesem Zusammenhang ist von allgemeiner Bedeutung die Frage, ob die alten vertraglichen Regelungen gelten oder ob durch »historische Konsolidierung« eine Änderung dieser alten Abkommen erfolgt ist. Der IGH kommt zu dem Ergebnis, daß dieser Begriff niemals als Grundlage für einen Rechtstitel in Gebietsstreitigkeiten anerkannt worden ist, weder in seiner eigenen Rechtsprechung noch in der anderer Gerichte. Auch das Vorbringen Nigerias, daß durch Stillschweigen (*aquiescence*) Kameruns diese Titel erworben wurden, teilt der IGH nicht. Er kommt zu dem Ergebnis, daß kein Einverständnis Kameruns vorliegt, seine Rechte in dem Gebiet zugunsten Nigerias aufzugeben, und daß es sich um eine Situation handelt, in der die seitens Nigerias angeführten tatsächlichen Verhältnisse (*effectivités*) nicht der rechtlichen Lage entsprechen. Daher sollte dem Inhaber des Rechtstitels Vorrang eingeräumt werden – eine Aussage, die der IGH schon im Grenzstreit zwischen Burkina Faso und Mali gemacht hatte. Damit wird für die Grenze im Tschadsee die Linie eines britisch-französischen Notenwechsels von 1931 und damit die Souveränität Kameruns festgestellt.

Der zweite Grenzabschnitt erstreckt sich vom *Tschadsee zur Bakassi-Halbinsel*, betrifft also eine Landgrenze. Kamerun und Nigeria stimmen darin überein, daß dieser Abschnitt bereits durch verschiedene Instrumente abgegrenzt war, so daß der IGH nur »endgültig den Verlauf der Grenze, wie er in den verschiedenen Verträgen geregelt war«, klären sollte. Somit war es nur erforderlich, die Fragen anzusprechen, zu denen Meinungsunterschiede über Mängel dieser Instrumente oder über ihre Auslegung vorlagen. Dabei handelte es sich um 17 verschiedene Punkte an der Grenze, die vom IGH einzeln untersucht werden und für die er die Grenzlinie bestimmt.

Der dritte Grenzabschnitt betrifft die *Halbinsel Bakassi*, die den wichtigsten Punkt in dieser Streitigkeit bildet und auf die allein sich auch ursprünglich die Klage bezogen hatte. Kamerun beansprucht sie für sich, da ein englisch-deut-

scher Vertrag von 1913 die Grenze in diesem Bereich regelte und Bakassi auf die kamerunische Seite der Grenze legte. Nigeria bestätigt, daß das der Inhalt der Bestimmungen ist; es hebt jedoch hervor, daß diese niemals wirksam wurden respektive ungültig waren und sind, ohne jedoch die anderen Bestimmungen des Vertrags ebenfalls unwirksam zu machen. Als Begründung für diese Auffassung führt Nigeria an, daß der Vertrag über den »Schutz« des Gebiets, der 1884 zwischen Großbritannien und den traditionellen Herrschern an der Calabar-Küste abgeschlossen wurde, letzteren ihren internationalen Status und ihre Rechte beließ, da nur für bestimmte internationale Akte die Zustimmung der Schutzmacht Großbritannien erforderlich war. Daher sei keinesfalls eine Übertragung der Souveränität über diese Gebiete auf die britische Krone erfolgt. Somit konnte sie auch im Vertrag von 1913 diese Gebiete nicht an Deutschland übertragen; zumindest waren diese Bestimmungen nicht bindend für die Herrscher der Calabar-Küste. Demnach sind nach Auffassung Nigerias die einschlägigen Artikel des Vertrags ungültig.

Kamerun setzt dagegen bei dem Protektoratsvertrag von 1884 an und betont, daß in der damaligen Zeit kein Unterschied zwischen einem Protektorat und einer Kolonie bestand, deren wesentliches Merkmal die Übernahme der äußeren Souveränität durch den sogenannten Schutzstaat war. Wenn man jedoch annehme, daß diese Artikel unwirksam waren, so sei das unerheblich, weil weder Großbritannien noch Nigeria jemals versucht hatten, die Ungültigkeit des Abkommens aus diesem Grunde geltend zu machen.

Der Gerichtshof stellt zunächst fest, daß zur Zeit der Berliner Konferenz viele Verträge zwischen den europäischen Mächten und den örtlichen Herrschern geschlossen wurden, allein etwa 350 mit denen im Niger-Delta. Dazu gehört auch der Vertrag von 1884, in dem sich die einheimischen Herrscher verpflichteten, von Kontakten und Verträgen mit anderen Mächten Abstand zu nehmen, sofern dies nicht mit ausdrücklicher Genehmigung Großbritanniens geschehe. Obwohl in dem Vertrag das Gebiet der betroffenen einheimischen Herrscher nicht definiert wurde, war es für Großbritannien klar, welches Gebiet dazu gehörte.

Der IGH hält zunächst fest, daß die Zielsetzung eines Vertrags nicht allein aus seinem Titel als »Schutzvertrag« hergeleitet werden kann, und kommt dann zu der Schlußfolgerung, daß »auch wenn diese Art der Akquisition nicht geltendes Völkerrecht widerspiegelt, das Prinzip des intertemporalen Rechts es erfordert, daß die rechtliche Folge der damals für das Niger-Delta abgeschlossenen Verträge im vorliegenden Streit dieselbe Wirkung hat, nämlich die Erlangung der Souveränität des Protektoratsstaats über das betreffende Gebiet«. Auch Großbritannien habe sich von Anfang an als Verwaltungsmacht angesehen, nicht nur als Schutzmacht. Zudem liege kein Beweis für einen Protest der einheimischen Herrscher gegen die Übertragung des Gebiets im Vertrag von 1913 vor, so daß der IGH feststellt, daß Großbritannien nach dem damaligen Recht berechtigt war, 1913 seine Grenzen mit dem Deutschen Reich bezüglich Nigerias zu bestimmen, einschließlich des südlichen Abschnitts, also Bakassis.

Dieses Ergebnis prüft der IGH dann anhand der Praxis, die der im Vertrag von 1913 festgelegten südlichen Grenze von 1913 bis 1960 gefolgt ist. Nigeria hatte sich darauf berufen, daß es effektive Souveränität über Bakassi ausübe, das als Teil Nigerias, nicht Kameruns, verwaltet worden sei. Der Gerichtshof kommt in dieser Frage zu dem Ergebnis, daß der Vertrag von 1913 gültig und anwendbar ist und daß die Ausübung tatsächlicher Hoheit durch Nigeria mit dem Argument der »historischen Konsolidierung« nicht durchgreift und Nigeria keinen Titel verschaffen konnte, weil diese »Besetzung« dem Rechtstitel Kameruns über das Gebiet aus dem Vertrag widerspricht und weil diese Besetzung zudem von begrenzter Dauer war. Auch das Vorbringen, daß »effectivités« den vertraglichen Titel Kameruns ersetzt haben könnten, weist der IGH zurück mit demselben Argument wie bei der Grenzziehung im Tschadsee: »effectivités« können einen Rechtstitel aus Vertrag nicht verdrängen. Auch dafür, daß Kamerun stillschweigend mit der Übernahme des Gebiets durch Nigeria einverstanden war, sieht der IGH keine Beweise, so daß er in diesem Punkt dem Antrag Kameruns stattgibt und feststellt, daß die Halbinsel Bakassi zu Kamerun gehört.

Schließlich war die *Grenze im Golf von Guinea* zu ziehen. Da bereits 1975 beide Staaten Einigkeit über die Seegrenze bis zu einem »Punkt G« erzielt hatten, sollte der IGH die Grenze nur von diesem Punkt aus fortführen. Nigeria war der Auffassung, daß der IGH diese Abgrenzung nicht vornehmen kann, weil auch Interessen dritter Staaten betroffen seien. Das war auch der Inhalt der achten vorgängigen Einrede Nigerias, die mit der Hauptsache verbunden worden war. Inzwischen war Äquatorialguinea als einer der möglicherweise betroffenen Drittstaaten zum Beitritt zum Verfahren zugelassen worden. Der andere Anliegerstaat, São Tomé und Príncipe, hatte keinen Antrag auf Beitritt gestellt. Der IGH stellt zunächst fest, daß gerade bei der Ziehung von Seegrenzen Art. 59 des Statuts nicht immer einen ausreichenden Schutz darstellt. Nach diesem Artikel ist das Urteil allein für die Parteien verbindlich. Daher muß der Gerichtshof sicherstellen, daß er bei der Grenzziehung nicht die Rechte Äquatorialguineas und von São Tomé und Príncipe beeinträchtigt. Aber das schließt nicht aus, daß er eine Grenzlinie unter Berücksichtigung dieser Tatsache zieht. Weiter hatte Nigeria eingewendet, daß die Parteien über die Grenzziehung nicht vorher verhandelt hatten, wie es Art. 74 und 83 des Seerechtsübereinkommens (SRÜ) vorschreiben. Da aber der Gerichtshof auf der Grundlage von Art. 36 Abs. 2 des Statuts, nicht auf der Grundlage des SRÜ befaßt worden war, waren vorherige Verhandlungen nicht erforderlich. Außerdem haben Verhandlungen zwischen den Parteien bis in die siebziger Jahre stattgefunden; Art. 74 und 83 SRÜ fordern indes nicht, daß die Verhandlungen erfolgreich sind, sondern nur, daß sie in gutem Glauben geführt werden. Daher hält sich der IGH für zuständig, die Abgrenzung vorzunehmen.

Für den ersten Teil der Grenze bis zum Punkt G soll der IGH nur feststellen, daß die aus Verträgen resultierende Grenze den angegebenen Verlauf hat, was der Gerichtshof bestätigt. Für den weiteren Verlauf ab dem Punkt G, für den eine

einheitliche Grenze der Festlandssockel und der Wirtschaftszone gezogen werden soll, geht der IGH dann in der bereits gefestigten Art vor, indem er erst eine Äquidistanzlinie zieht und dann untersucht, ob besondere Umstände eine Anpassung erfordern. Als solche besonderen Umstände waren angeführt worden: die allgemeine Lage im Golf von Guinea, wo die Festlandssockel von Kamerun, Nigeria und Äquatorialguinea sich überschneiden; das Recht Kameruns, daß der Festlandssockel die frontale Verlängerung der Küsten darstellt; die allgemeine Konfiguration der Küsten Kameruns und Nigerias, insbesondere die starke Einbuchtung der Küste Kameruns; die Länge der Küsten und die gegenüber der Küste Kameruns gelegene Insel Bioko.

Der IGH erkennt keinen dieser besonderen Umstände an. Mit Blick darauf, daß die Seegrenze nur zwischen den Streitparteien, nicht allen Golfanliegern gezogen werden kann, kommt die starke Einbuchtung der Küste Kameruns nicht zum Tragen, da der relevante Küstenabschnitt den besonders konkaven Bereich vor der Insel Bioko nicht enthält. Die Lage der Insel Bioko kann in diesem Fall auch nicht als besonderer Umstand gewertet werden, da diese Insel keiner der beiden Streitparteien angehört, sondern zu Äquatorialguinea. Damit kann diese Insel also nur einen besonderen Umstand in der Ziehung der Seegrenze zwischen Kamerun und Äquatorialguinea sein, die hier aber nicht ansteht. Auch die unterschiedliche Küstenlänge erkennt der IGH nicht als besonderen Umstand an, weil die für die Abgrenzung hier relevante Küstenlinie Kameruns nicht länger ist als die von Nigeria. Die letzte Frage, ob die Praxis bei der Vergabe der Öllizenzen eine Rolle für die Grenzziehung spielen kann, klärt der IGH mit Blick auf eine beachtliche Zahl internationaler Gerichtsfälle, die alle deutlich machen, daß Öllizenzen an sich nicht als besonderer Umstand angesehen werden können, der einen Einfluß auf den Verlauf der Grenzlinie haben kann. Damit entscheidet der IGH, daß die Grenzlinie jenseits von Punkt G die Äquidistanzlinie ist, die zu der vom SRÜ vorgegebenen »der Billigkeit entsprechenden Lösung« führt. Da aber nun Punkt G selbst nicht auf der Äquidistanzlinie liegt, regelt der Gerichtshof die daraus resultierenden Anpassungen und legt die genaue Linie fest, wobei er allerdings von einem »Punkt X« aus nur die allgemeine Richtung angibt, um nicht die Rechte der anderen Golfanliegerstaaten zu beeinträchtigen. Dieser Punkt der Entscheidung wird von fast allen Richtern geteilt, außer von Richter Oda, der insbesondere die konkrete Festlegung der Grenze kritisiert, da nach seiner Auffassung nicht nur eine einzige Grenzlinie die richtige sein kann. Der letzte Punkt, der in dem Urteil zu klären war, war der Antrag Kameruns auf *Wiedergutmachung* insbesondere für Grenzzwischenfälle – ein Antrag, zu dem Nigeria Widerklage erhoben hatte. Die Rechtsverletzungen, die als Grundlage der Haftung genannt wurden, waren die meist militärischen Übergriffe in der Tschadregion und auf der Halbinsel Bakassi, die langjährige Besetzung dieser Gebiete durch Nigeria sowie auch die Nichtbeachtung der einstweiligen Anordnung vom 15. März 1996. Der Gerichtshof kommt zu dem Ergebnis, daß auf Grund der Festlegung der Grenzen in diesem Urteil feststeht,

daß nigerianische Streitkräfte und Verwaltung sich auf jetzt Kamerun zugesprochenem Gebiet befinden. Daher ist Nigeria verpflichtet, sich aus diesen Gebieten zurückzuziehen; ebenso müssen militärische oder zivile Kräfte Kameruns sich aus den Gebieten zurückziehen, die Nigeria zugesprochen sind. Zur Durchsetzung des Urteils sollen die Staaten aber selbst die Möglichkeit erhalten, im Interesse der betroffenen Bevölkerung zusammenzuarbeiten. Außerdem hatte Kamerun zugesagt, daß die Nigerianer, die auf der Bakassi-Halbinsel und in der Tschadregion leben, geschützt werden und Gastfreundschaft genießen sollen, was der IGH mit Genugtuung zur Kenntnis nimmt.

Kamerun hatte aber auch beantragt, daß Garantien für die Nichtwiederholung der Völkerrechtsverletzungen gegeben werden sollten. Der IGH sieht allerdings keine Situation, die hier einschlägig wäre, wenn alle Streitkräfte und Verwaltung abgezogen ist, so daß diesem Antrag Kameruns nicht stattgegeben wird. Zur Wiedergutmachung als solcher stellt der IGH nur lapidar fest, daß die Tatsache des vorliegenden Urteils und der Räumung der kamerunischen Gebiete, die von Nigeria besetzt sind, als Genugtuung hinreichend sind, so daß weitere Untersuchungen über Haftungsfragen nicht vorgenommen werden. Weitere Zwischenfälle, die die Haftung Kameruns respektive Nigerias nach sich ziehen könnten, sind nach Auffassung des IGH nicht hinreichend bewiesen, so daß diesbezüglich die Klagen Kameruns und die Widerklagen Nigerias nicht aufrechterhalten werden können. Im Tenor der Entscheidung werden die Grenzen dann mit genauen Längen- und Breitengradangaben gezogen.

IV. Dem Urteil sind sechs Erklärungen beziehungsweise Sondervoten und zwei abweichende Meinungen beigegeben. Wesentlicher Kritikpunkt ist die Beurteilung des Vertrags von 1884 im Verhältnis zum englisch-deutschen Übereinkommen von 1913 bezüglich der Bakassi-Halbinsel. Daß der IGH den Vertrag von 1884 nach dem sogenannten intertemporalen Recht (welches auch die Entwicklung des Völkerrechts seit Vertragsabschluß berücksichtigt) behandelt, wird von fast allen Sondervoten kritisiert. Dabei wird insbesondere die Frage aufgeworfen, ob der Grundsatz, daß Verträge erfüllt werden müssen (*pacta sunt servanda*) nach intertemporalem Recht nicht gilt, wenn Verträge mit Vertretern der damals als »unzivilisiert« angesehenen Territorien betroffen sind. Der Gerichtshof, so wird vorgebracht, hätte in diesem Zusammenhang koloniales Recht anwenden sollen für die Beziehungen zwischen den Territorien und den Kolonialherren und Völkerrecht für die Beziehungen zwischen den europäischen Kolonialherren. Der Vertrag von 1884 ist nach Meinung der Kritiker genauso ein Vertrag wie der zwischen Großbritannien und dem Deutschen Reich von 1913 und hätte daher beachtet werden müssen. Es sei nicht vertretbar, daß der IGH einen Vertrag zum Schutze bestimmter Völker mit einem Vertrag gleichsetze, der das gesamte Schutzgebiet der Schutzmacht als Eigentum überträgt (in diesem Sinne äußern sich die Richter Ranjeva, Koroma, Parra-Arranguren, Rezek, Al-Khasawneh und Ad-hoc-Richter Ajibola). Allerdings wird zum Teil einschränkend hinzugefügt, daß die Tatsa-

che, daß die einheimischen Herrscher der Calabar-Küste nach 1913 nicht protestiert haben, als stillschweigende Annahme der Verfügung Großbritanniens über das Gebiet angesehen werden könne. Außerdem wird zum Teil gerügt, daß der IGH die »historische Konsolidierung« nicht akzeptiert, die in der Tat die Grundlage für juristisch anerkannte Formen des Erwerbs von Rechtstiteln über Land ist (beispielsweise Ersitzung oder Verjährung).

An der Entscheidung in der Frage der Haftung wird erstaunlicherweise keine Kritik geübt, obwohl der IGH sich hier nur lapidar äußert und für langjährige Besetzung und Nutzung von Staatsgebiet allein die Genugtuung der Feststellung der tatsächlichen Grenzen ausreichen läßt.

V. Insgesamt ist das Urteil als ausgewogen anzusehen. Auch in dem kritischen Punkt der Zugehörigkeit der Bakassi-Halbinsel ist die Entscheidung des IGH zufriedenstellend, wenn man sich auch etwas detailliertere Ausführungen zur Wirkung der Verträge von 1884 und 1913 gewünscht hätte. Der IGH macht nämlich nicht deutlich, ob der Vertrag von 1884 als Vertrag zwischen »Staaten« im Sinne des Völkerrechts zu qualifizieren ist gegenüber dem von 1913, der nicht von denselben Vertragspartnern abgeschlossen wurde.

Klargestellt hat der IGH mit dem Urteil insbesondere, daß immer dann, wenn ein gültiger Rechtstitel vorliegt, die tatsächliche Ausübung von Souveränität unbeachtlich ist, sofern nicht deutlich wird, daß der Titelinhaber dem implizit zugestimmt hat. Damit stellt der IGH eine mittlerweile kontinuierliche Rechtsprechung und rechtliche Beurteilung von Vorgängen aus der Kolonialzeit auf, die in möglichen weiteren Fällen dieser Art hilfreich sind. Zugleich können sie als ständige Rechtsgrundsätze den betroffenen Staaten die Einschätzung der Erfolgsaussichten einer möglichen Befassung des IGH erleichtern. □

Ernte von Schildkröteneiern

KARIN OELLERS-FRAHM

IGH: Streit um Inseln zwischen Indonesien und Malaysia – Interessen der Philippinen – Historische Titel und Selbstbestimmungsrecht – Erwerb der Souveränität durch Vertrag – Bedeutung von Karten – Erwerb der Souveränität durch Sukzession und durch »effectivités«

Wiederum mit einem Erbe der Kolonialzeit hatte sich der IGH im Fall *Souveränität über Pulau Ligitan und Pulau Sipadan (Indonesien gegen Malaysia)* zu beschäftigen, zu dem er sein Urteil am 17. Dezember 2002 sprach. Die Souveränität Malaysias über die beiden Inseln wurde bestätigt.

I. Die Streitigkeit zwischen den beiden südostasiatischen Staaten war am 2. November 1998 im Wege eines Kompromisses vor den IGH gebracht worden. Die Parteien beantragten darin, daß der Gerichtshof auf der Grundlage von Verträgen, Abkommen und anderen von den Partei-

en vorgelegten Beweisen feststellen solle, ob die Souveränität über Pulau Ligitan und Pulau Sipadan Indonesien oder Malaysia zusteht. Es handelt sich hierbei um zwei sehr kleine, etwa 15 Seemeilen voneinander entfernt liegende Inseln (die größere umfaßt etwa 0,13 Quadratkilometer) in der Celebes-See im Nordosten von Borneo. Die Bedeutung der Inseln liegt daher mehr in ihrer Nutzung, nämlich als Ziel von Tauchertouristen und möglicherweise in ihrer Berücksichtigung für die Abgrenzung von Meereszonen sowie Ölvorkommen.

Zweieinhalb Jahre nach Befassung des Gerichtshofs, am 13. März 2001, stellten die Philippinen einen Antrag auf Beitritt nach Art. 62 des IGH-Statuts. Sie wollten damit ihre historischen Rechte über Nordborneo wahren, wie sie aus Verträgen, Abkommen und anderen Beweisstücken der Parteien im vorliegenden Fall hervorgehen und soweit sie durch die Entscheidung über die Souveränität über die beiden Inseln berührt werden. Der IGH hat mit Entscheidung vom 30. September 2001 den Antrag abgelehnt, im wesentlichen mit der Begründung, daß ein bestimmtes von den Philippinen genanntes Dokument von den Parteien überhaupt nicht herangezogen worden ist und daß auch die anderen Dokumente kein rechtliches Interesse begründen, das einen Beitritt zum Verfahren rechtfertigen könnte.

Der tatsächliche Beweggrund für den Antrag der Philippinen war, daß sie aus historischen Titeln die Souveränität über Nordborneo oder jedenfalls Teile davon beanspruchten, die angeblich vom Sultan von Sulu auf die Philippinen übergegangen war. Mit dem Antrag auf Beitritt versuchten sie, den Status dieses in der Kolonialzeit von Großbritannien verwalteten und vor vier Jahrzehnten entkolonialisierten Gebiets in Frage zu stellen und eigene Ansprüche geltend zu machen, welche auf Titel vor der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts zurückgehen. Die Philippinen wollten die Feststellung erreichen, daß historische Titel stärker sind als die rechtmäßige Ausübung des Selbstbestimmungsrechts. Da dies jedoch heutigem Völkerrecht nicht entspricht, fehlte es an einem rechtlichen Interesse der Philippinen, das durch die Entscheidung der Streitigkeit berührt werden könnte.

Der Versuch der Philippinen, ihre nicht ganz zeitgemäße Position geltend zu machen, spiegelt letztlich die Tatsache wider, daß die gesamte Region durch eine äußerst wechselvolle Geschichte geprägt ist; zahlreiche Mächte haben hier vorübergehend einmal Souveränität ausgeübt.

II. Der Streit zwischen Indonesien und Malaysia entstand 1969 im Zusammenhang mit der Abgrenzung des Festlandsockels zwischen beiden Ländern. Verhandlungen zogen sich bis in die neunziger Jahre; da eine Lösung nicht erreichbar schien, wurde der IGH befaßt.

Indonesien beanspruchte die Inseln für sich auf der Grundlage eines Vertrags von 1891 zwischen Großbritannien und den Niederlanden »zur Festlegung der Grenzen zwischen den niederländischen Besitzungen auf der Insel Borneo und den Staaten auf der Insel, die unter britischem Schutz stehen«. Indonesien stützte sich außerdem auf die Ausübung von »effectivités«, also tatsächlich ausgeübter Hoheitsgewalt auf den Inseln. In der mündlichen Verhandlung beanspruchte es

zudem, Rechtsnachfolger des Sultans von Bulungan zu sein.

Malaysia beanspruchte die Souveränität auf Grund einer ganzen Reihe von Übertragungen des ursprünglich vom Sultan von Sulu gehaltenen Titels über die Inseln. Der nämlich sei vom Sultan übergegangen auf Spanien, von Spanien auf die Vereinigten Staaten, dann auf Großbritannien im Namen des Staates Nordborneo, dann unmittelbar auf Großbritannien und schließlich auf Malaysia. Außerdem berief sich auch Malaysia auf »effectivités«; diese wären insbesondere dann von Bedeutung gewesen, wenn der Gerichtshof festgestellt hätte, daß die Inseln ursprünglich den Niederlanden gehörten, denn dann konnten sie nicht auf Malaysia übergegangen sein.

III. Der Gerichtshof prüft in seinem Urteil zunächst den Anspruch aus dem Vertrag von 1891, der eine Grenzlinie zwischen den englischen und den niederländischen Besitzungen festlegte. Bei der Auslegung des einschlägigen Art. IV des Vertrags kommt es darauf an, ob er nur die Grenzlinie auf dem Land (auf den Inseln Borneo und Sebatik) oder darüber hinaus auch die Abgrenzung in der See (und damit die Zugehörigkeit der kleinen Inseln) erfaßte. Der IGH kommt anhand der Auslegung des Wortlauts des Art. IV zu dem Ergebnis, daß nur die Landgrenze gemeint sein kann, weil die Grenze an den äußeren Punkten auf dem Land endet. Auch eine Karte hilft nicht weiter, da sie vier unterschiedliche Grenzlinien aufzeigt und zudem die strittigen Inseln auf ihr nicht verzeichnet sind, woraus der IGH schließt, daß die Vertragspartner diese Inseln gar nicht zur Kenntnis genommen hatten. Außerdem weist auch nichts in der gesamten Dokumentation darauf hin, daß diese und andere Inseln umstritten waren.

Auch Ziel und Zweck des Vertrags klären die Frage der Zugehörigkeit der Inseln nicht, da der Vertrag zum Zweck hatte, »die Grenze zwischen den niederländischen Besitzungen auf der Insel Borneo und den unter englischem Schutz stehenden Staaten auf der Insel festzulegen«. Nichts weist darauf hin, daß die Parteien beabsichtigten, die Besitzungen östlich der Inseln Borneo und Sebatik abzugrenzen. Zur Bestätigung verweist der IGH auch auf die nachfolgende Praxis, die aus mehreren Abkommen und Absprachen sowie schließlich auch Öllizenzen besteht, die aber das gefundene Ergebnis nur bestätigen. Dies wird auch durch Karten belegt, die jedoch – wie der IGH nochmals klarstellt – als solche nicht zum Erwerb eines territorialen Titels führen können, sondern nur informativen Charakter haben. Einen Titel können sie nur dann darstellen, wenn sie Ausdruck des entsprechenden Willens der Staaten sind; dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sie als offizieller Anhang einem Vertrag beigefügt sind. Im vorliegenden Fall gab es jedoch keine solche Karte.

Als weiteren Grund für den Erwerb der Souveränität über die Inseln hatten die Parteien die Sukzession genannt. Indonesien behauptete, Nachfolger der niederländischen Besitzer zu sein, die ihrerseits die Souveränität durch Verträge mit dem Sultan von Bulungan erlangt hatten. Malaysia bestritt hingegen, daß der Sultan von Bulungan jemals dieses Gebiet besessen hatte. Dem

stimmt der IGH zu, da aus den Verträgen mit dem Sultan hervorgeht, daß die strittigen Inseln nicht zu den Inseln gehörten, die an die Niederlande übertragen wurden.

Malaysia, das sich auf die bereits erwähnte Serie von Übertragungen bezog, sieht in dieser »Kette von Titeln« einen vertragsgestützten Titel über Ligitan und Sipadan. Der IGH kann aber auch diese Sicht nicht bestätigen. Nach detaillierter Prüfung der verschiedenen im Rahmen dieser Übertragungen abgeschlossenen Verträge kommt er zu dem Ergebnis, daß die Abfolge von Titeln keine ununterbrochene Weitergabe der Inseln vom Sultan von Sulu bis heute an Malaysia beinhaltet, da es schon nicht sicher ist, ob die Inseln überhaupt dem Sultan gehörten oder ob einer der nachfolgenden Inhaber einen vertragsgestützten Titel über die Inseln hatte. Daher hat Malaysia nach Auffassung des IGH die Inseln nicht aus einer ununterbrochenen Reihe von Verträgen übernommen. Damit ist auch aus Sukzession kein Souveränitätserwerb der einen oder anderen Streitpartei herzuleiten.

Daher prüft der IGH dann die letzte Alternative, auf die beide Parteien sich gestützt hatten, nämlich ob die Souveränität auf der tatsächlichen Ausübung von Hoheitsgewalt beruht, die in Betracht gezogen werden müsse, auch wenn sie nicht mit einem Rechtstitel verknüpft ist. Der IGH prüft folglich, ob die Souveränität sich aus der aktuellen kontinuierlichen Ausübung von hoheitlichen Maßnahmen über die Inseln ergibt. Daß Indonesien Titel aus »effectivités« herleiten kann, weist der IGH zurück. Die Tatsache, daß niederländische und indonesische Kriegsschiffe in den Gewässern um die Inseln präsent waren, ist kein Beweis dafür, daß sie die Souveränität über die Inseln beanspruchten oder ausübten; auch die Nutzung der Gewässer durch indonesische Fischer reicht nicht aus, da dies nur Akte von Privatpersonen sind.

Malaysia hingegen hat auf den Inseln auch hoheitliche Befugnisse ausgeübt, so durch die Verordnung über die Ernte von Schildkröteneiern und die Einrichtung eines Vogelschutzgebiets. Bereits von der Kolonie Nordborneo wurden auf beiden Inseln Leuchttürme errichtet, die beide heute noch existieren und seit der Unabhängigkeit von Malaysia unterhalten werden. Der Gerichtshof hebt hervor, daß die Aktivitäten von Malaysia zwar auch nur bescheiden in der Zahl sind, daß sie aber von anderer Qualität sind als die Indonesiens, da sie legislative, administrative und quasi-gerichtliche Akte umfassen und eine beträchtliche Zeitspanne betreffen. Sie zeigen ein Muster auf, das die Absicht klar macht, staatliche Funktionen über die beiden Inseln im Rahmen der Verwaltung mehrerer Inseln wahrzunehmen. Auch wurden dagegen niemals irgendwelche Proteste von der anderen Seite erhoben. Daher stellt der IGH mit 16 Stimmen gegen eine fest, daß die Souveränität über die Inseln Malaysia zusteht.

Die Gegenstimme stammt von dem von Indonesien bestellten Ad-hoc-Richter Thomas Franck, der in seiner abweichenden Meinung – wenig einleuchtend – bedauert, daß der Gerichtshof nicht den Vertrag von 1891 als entscheidend angesehen hat.

IV. Zwar trifft die Bemerkung Francks sicher zu, daß es nicht sonderlich überzeugend ist, wenn

eine Verordnung über die Ernte von Schildkröten und zwei Leuchttürme über die Souveränität von zwei Inseln entscheiden (was der IGH selbst auch eingeräumt hat). Das sollte aber kein Grund dafür sein, bei der Vertragsauslegung andere Maßstäbe als die der Wiener Vertragsrechtskonvention anzuwenden. Auch wenn mangels anderer Titel die recht bescheidenen »effectivités« für die Souveränität ausschlaggebend waren, so überzeugt dies eher als ein Ergebnis, das die Auslegung des Vertrags von 1891 überdehnt hätte, um ein vertraglich fundiertes Ergebnis zu erreichen, welches der Vertrag in Wahrheit nicht hergibt. □

Hilfreicher Schadensersatz

KARIN OELLERS-FRAHM

IGH: Beendigung des Lockerbie-Falles – Einvernehmen der Parteien über die Streichung – Annäherung zwischen Libyen und Großbritannien sowie den USA

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Kirsten Schmalenbach, Späte Gerechtigkeit für Lockerbie, VN 1/2000 S. 28f., fort.)

Erst 2003 hat der Lockerbie-Fall seinen Abschluß gefunden. Mit seiner Resolution 1506 (Text: VN 5/2003 S. 198f.) beschloß der Sicherheitsrat mit 13 Stimmen bei Stimmenthaltung Frankreichs und der Vereinigten Staaten am 12. September 2003, die gegen Libyen gerichteten, 1999 nur ausgesetzten Sanktionen ganz aufzuheben. Zwei Tage zuvor waren die beiden 1992 beim IGH eingereichten Klagen Libyens zu *Fragen der Auslegung und Anwendung des Montrealer Übereinkommens von 1971 im Gefolge des Luftzwischenfalls bei Lockerbie* – die eine war gegen Großbritannien, die andere gegen die USA gerichtet – durch Beschluß des IGH von der Liste der bei ihm anhängigen Streitsachen gestrichen worden. Verfügt wurde diese Streichung, weil die Parteien in den beiden Fällen eine einvernehmliche Lösung gefunden und den Fall gemäß Art. 88 der Verfahrensordnung des IGH beendet haben.

Grundlage dafür waren Schreiben – einmal Libyens und Großbritanniens, einmal Libyens und der USA – vom 9. September mit der Mitteilung der Parteien an den IGH, daß sie übereingekommen seien, das Verfahren einzustellen. Das bedeutet, daß sie auf jede weitere Geltendmachung der Ansprüche verzichten. Diese Einigung war zustande gekommen, nachdem Libyen sich bereiterklärt hatte, bedeutende Schadensersatzsummen an die Hinterbliebenen der Opfer zu zahlen. Daß Frankreich zunächst keine vergleichbare Entschädigung für die Opfer des 1989 erfolgten Anschlags auf einen Flug der »Union de Transports Aériens« erhalten hatte, für den die Verantwortung ebenfalls Libyen zugeschrieben wird, war der Beweggrund seiner Enthaltung bei der Abstimmung über die Resolution 1506 des Sicherheitsrats. Die USA hingegen wollten die Entschließung passieren lassen, ohne sich mit Annäherung an Libyen zu sehr zu beeilen.

Die Streitigkeit ging zurück auf die Explosion eines Flugzeugs der Fluggesellschaft »Pan Ame-

rican« über dem schottischen Ort Lockerbie am 21. Dezember 1988, bei der 290 Menschen getötet wurden. Das Attentat wurde zwei Libyern zugeschrieben, die angeblich mit Unterstützung ihrer Regierung gehandelt hatten. Großbritannien und die USA hatten die Auslieferung der mutmaßlichen Attentäter gefordert, während Libyen sich auf die Konvention von Montreal über die Sicherheit der Zivilluftfahrt von 1971 berief, die den Grundsatz des »aut dedere aut iudicare« festlegt, was bedeutet, daß Libyen nicht ausliefern muß, wenn es selbst für die Aburteilung der Täter sorgt. Mit den beiden Klagen vom 3. März 1992 hatte Libyen vom IGH die Feststellung begehrt, daß die Montrealer Konvention keine Verpflichtung zur Auslieferung enthält, und gleichzeitig einen Antrag auf Erlaß einstweiliger Anordnungen gestellt.

Drei Tage, nachdem die mündliche Verhandlung über die einstweiligen Anordnungen abgeschlossen waren, handelte der Sicherheitsrat gemäß Kapitel VII der Charta und verabschiedete am 31. März 1992 seine Resolution 748 (Text: VN 2/1992 S. 68f.), in der er Libyen verpflichtete, die mutmaßlichen Täter zu überstellen. Da nach Art. 103 der Charta eine solche Resolution den anderen Verpflichtungen aus internationalen Übereinkünften vorgeht, sah der IGH keinen Anlaß mehr, über den Antrag auf Erlaß einstweiliger Maßnahmen zu entscheiden. Allerdings stellte er in seinen Entscheidungen vom 14. April 1992 zugleich fest, daß er in dieser Phase des Verfahrens zu keiner anderen Frage Stellung beziehen müsse, einschließlich der Frage der Zuständigkeit, die durch Großbritannien und die USA im Wege der vorgängigen Einrede bestritten worden war.

Über die Einrede entschied der IGH am 27. Februar 1998. Obwohl sich seine Zuständigkeit aus Art. 14, Abs. 1 der Montrealer Konvention ergab, die nach dem Erlaß der Resolution des Sicherheitsrats nicht mehr anwendbar war, entschied der IGH, daß er zuständig sei, weil die Zuständigkeitsfrage mit Bezug auf den Zeitpunkt der Klageerhebung zu beurteilen ist. Die Einrede gegen die Zulässigkeit der Klage wurde abgewiesen. Auch in diesem Urteil lehnte der IGH es ab, über die Anträge Großbritanniens und der USA zu entscheiden, die dahin gingen, daß die Klage gegenstandslos (moot) sei, weil die Resolution des Rates die Anwendung der Montrealer Konvention ausschloß. Das schriftliche Verfahren nahm daraufhin seinen Lauf. In jedem der beiden Fälle wurden jeweils fristgerecht zwei Schriftsätze vorgelegt; der letzte am 3. August 2001. Es war daher zu erwarten, daß nach Anberaumung der mündlichen Verhandlung und dem Urteil die vieldiskutierte Frage beantwortet würde, ob und wie der IGH sich zur Resolution des Sicherheitsrats äußert, deren implizite Überprüfung ihm zusteht. Durchaus fraglich war, ob die Resolution die Befugnisse des Rates überschritt, weil sie eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch den Terrorismus auf Grund der Taten von nur zwei Personen feststellte – und dies vier Jahre nach dem Attentat. Die Völkerrechtslehre hatte sich dieser Frage inzwischen intensiv angenommen, wird aber nun ohne Stellungnahme des IGH hierzu bleiben, weil die beiden Klagen ja zurückgenommen wurden. Dies war sicher nicht zuletzt auf die Aburteilung der Täter durch

ein schottisches Gericht zurückzuführen. Es hatte zu diesem Zweck in der niederländischen Stadt Zeist getagt und einen der mutmaßlichen Attentäter verurteilt, den anderen jedoch freigesprochen.

Der wesentliche Grund aber ist wohl der, daß Libyen im Bemühen, aus der politischen Isolation wegen früherer terroristischer Aktivitäten herauszukommen und die Aufhebung der im Zusammenhang mit dem Attentat von Lockerbie erlassenen Sanktionen zu erreichen, sich bereiterklärt hatte, den Opfern des Attentats und ihren Hinterbliebenen Schadensersatz in Höhe von insgesamt 2,7 Mrd US-Dollar zu zahlen. □

Erbe des Ersten Golfkriegs

KARIN OELLERS-FRAHM

IGH: Iran gegen USA – Zerstörung iranischer Bohrinseln durch die US-Marine – Freundschaftsvertrag von 1955 als Zuständigkeitsgrundlage – Verletzung der Handelsfreiheit oder Rechtfertigung durch Selbstverteidigungsrecht – Unbegründetheit der Widerklage – Position des Gerichts zur Frage der Gewaltanwendung

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Karin Oellers-Frahm in VN 1/1997 S. 29ff. fort.)

Die Streitigkeit betreffend *Ölplattformen (Islamische Republik Iran gegen Vereinigte Staaten von Amerika)*, über die der IGH am 6. November 2003 entschied, hatte ihren Ausgangspunkt im mehrjährigen, zwischen Irak und Iran geführten Ersten Golfkrieg. Fast auf den Tag genau elf Jahre zuvor, am 2. November 1992, erhob Iran Klage gegen die USA wegen der Zerstörung von drei iranischen Bohrinseln in den Jahren 1987 und 1988. Die Angriffe der US-Marine auf die Bohrinseln wurden vom IGH nicht als Akte der Selbstverteidigung gewertet; gleichwohl hat Iran keinen Anspruch auf Entschädigung. Die Widerklage der USA wurde verworfen. Bemerkenswert sind Zahl und Gehalt der Sondervoten zum Urteil; sie bringen ein neues Verständnis der Rolle des IGH zum Ausdruck.

I. Im Verlauf des Ersten Golfkriegs war ab 1984 im sogenannten Tankerkrieg der Persische Golf vermint worden. Handelsschiffe sowie andere Schiffe verschiedener (auch neutraler) Staaten wurden angegriffen, so daß die freie Schifffahrt in diesem Gewässer stark behindert war. Daraufhin bemühte sich insbesondere Kuwait um die Umflaggung seiner Schiffe unter die Flagge der Vereinigten Staaten, Großbritanniens oder der Sowjetunion. Die USA übernahmen zudem den Geleitschutz für diese Schiffe. Kuwait hatte auf diesem Wege elf Schiffe unter US-Flagge registriert. Auch andere Staaten, beispielsweise Frankreich, entsandten Kriegsschiffe zum Golf, um die dort fahrenden Schiffe zu schützen. Dennoch kamen Angriffe auf Schiffe vor, und insbesondere zwei Angriffe waren Auslöser der Streitigkeit zwischen Iran und den USA.

Am 16. Oktober 1987 wurde die »Sea Isle City« angegriffen, ein unter amerikanischer Flagge fah-

render kuwaitischer Tanker. Die USA schrieben den Angriff Iran zu und zerstörten drei Tage später Teile der iranischen Bohrinselfkomplexe Reshadat und Resalat, und zwar, wie sie erklärten, als Maßnahme der Selbstverteidigung. Am 14. April 1988 wurde das amerikanische Kriegsschiff ›Samuel B. Roberts‹, das von einer Geleitschutzfahrt zurückkam, von einer Mine in den internationalen Gewässern nahe Bahraïn getroffen; vier Tage später zerstörten die USA die Ölförderkomplexe Salman und Nasr und deklarierten dies ebenfalls als Maßnahme der Selbstverteidigung. Iran hielt dies für rechtswidrig und wollte Schadensersatz für die zerstörten Ölplattformen auf gerichtlichem Wege erreichen. Die Frage war, auf welcher Zuständigkeitsgrundlage Iran vor dem IGH vorgehen konnte.

Als einzige derartige Grundlage konnte der (auch nach dem Sturz des Schahs nicht gekündigte) ›Vertrag über Freundschaft, Wirtschaftsbeziehungen und Konsularrechte zwischen den Vereinigten Staaten und Iran‹ von 1955 herangezogen werden, dessen Artikel XXI Absatz 2 für Fragen der Auslegung und Anwendung des Vertrags die Zuständigkeit des IGH begründet. Ein solcher Vertrag ist gewiß nicht die ideale Zuständigkeitsgrundlage in Fragen, die die Anwendung von Gewalt betreffen. Iran konnte daher in seiner Klage auch nur die Verletzung des Art. X rügen, der die Freiheit von Handel und Schifffahrt zwischen dem Staatsgebiet der beiden Vertragsparteien garantiert, mit der Begründung, daß durch die Zerstörung der Bohrinself die Handelsfreiheit verletzt worden sei.

Die Zuständigkeit des IGH wurde seitens der USA im Wege von vorgängigen Einreden angefochten. Die wesentliche Frage war die, ob die Streitigkeit der Parteien bezüglich der gewaltsamen Aktionen der USA ein Streit ›über die Auslegung und Anwendung‹ des Vertrags darstellte. In seinem Urteil vom 12. Dezember 1996 kam der IGH zu dem Schluß, daß der Vertrag an sich die Klage des Iran nicht ausschloß und daß konkret durchaus eine Beeinträchtigung des Handels durch die Zerstörung der Bohrinself entstanden sein konnte, so daß der Vertrag von 1955 als Zuständigkeitsgrundlage in Betracht kam. Allerdings betonte der IGH, daß ausschließlich Aspekte der Freiheit von Handel und Schifffahrt entschieden werden könnten.

Am 23. Juni 1997 erhoben die USA Widerklage und beantragten die Feststellung, daß die Aktionen Irans im Golf 1987/88, die unter anderem die Verlegung von Seeminen sowie Angriffe auf Schiffe unter US-Flagge betrafen, ebenfalls eine Verletzung von Art. X des Vertrags von 1955 darstellten. Mit Entscheidung vom 10. März 1998 ließ der IGH die Widerklage zu.

II. Es ging also in der Hauptsache einerseits um die Feststellung, ob Art. X des Vertrags durch die USA verletzt worden war, und in einem zweiten Aspekt dann um die Widerklage.

● Verletzung des Vertrags durch die USA
Dem Vorwurf der Verletzung des Vertrags durch die USA wegen der Zerstörung der Bohrinself wurde seitens der USA die Bestimmung in Art. XX Abs. 1d entgegengehalten, der niederlegt, daß ›der Vertrag die Anwendung von Maßnahmen nicht ausschließt..., d) die erforderlich sind, um die Verpflichtungen einer Vertragspar-

tei für die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit zu erfüllen, oder erforderlich sind zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen‹.

Zunächst mußte sich der IGH der Frage stellen, wie er bei seiner Prüfung vorgehen sollte: sollte er erst prüfen, ob Art. X verletzt ist, und dann, ob diese Verletzung durch Art. XX Abs. 1d gerechtfertigt ist, oder umgekehrt? Da dieser Fall insgesamt Fragen der Gewaltanwendung ansprach und da der Vertrag von 1955 erst sehr spät überhaupt in dem Gesamtzusammenhang erwähnt wurde, hielt der Gerichtshof es für angemessen, sich zunächst mit der Frage auseinanderzusetzen, ob die Zerstörung der Bohrinself gemäß Art. XX Abs. 1d gerechtfertigt ist, ob sie also als Akte der Selbstverteidigung anzusehen sind, so daß, wenn diese Frage bejaht würde, auch keine Verletzung von Art. X vorläge.

Auch wenn die USA die Zerstörung der Bohrinself als Akt der Selbstverteidigung angesehen hatten und den Sicherheitsrat umgehend dementsprechend informiert hatten, so konnte die Prüfung der Anwendbarkeit von Art. XX Abs. 1d des Vertrags natürlich nur in strikter Bezugnahme auf den Vertrag erfolgen, denn nur dieser war Grundlage der Zuständigkeit des IGH. Die Frage, ob die Zerstörung der Bohrinself als Maßnahme der Selbstverteidigung nach allgemeinem Völkerrecht gerechtfertigt war, hatte der IGH daher nicht zu beurteilen. Aber, so führte der IGH aus, die Vorschrift, daß die zur Wahrung der ›wesentlichen Sicherheitsinteressen‹ erforderlichen Maßnahmen eine Verletzung des Vertrags rechtfertigen können, könne nicht so verstanden werden, daß diese Maßnahmen eine Gewaltanwendung erlauben, die nicht vom Völkerrecht gedeckt ist. Denn in Übereinstimmung mit Art. 31 Abs. 3c der Wiener Vertragsrechtskonvention muß die Auslegung der Vertragsbestimmung ›jeden in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbaren einschlägigen Völkerrechtssatz‹ berücksichtigen. Die Regeln der Charta der Vereinten Nationen und des Gewohnheitsrechts sind demnach bei der Auslegung zu beachten.

Unter dieser Prämisse untersuchte der IGH die beiden Zwischenfälle mit dem Ergebnis, daß kein Fall der Selbstverteidigung nach Art. 51 der UN-Charta vorlag. Die USA hatten nach Auffassung des IGH im Fall der ›Sea Isle City‹ nicht hinreichend bewiesen, daß ein bewaffneter Angriff seitens Irans vorlag, auf den ihre Aktion der Zerstörung der Bohrinself eine angemessene und notwendige Reaktion darstellte, und daß die Bohrinself militärische Ziele waren. Für diesen Zwischenfall hätten die USA beweisen müssen, daß das Geschloß, durch das das Schiff getroffen wurde, von Iran abgefeuert worden war. Hierzu gab es aber nur einen einzigen Augenzeugen, der jedoch auch nur ein ›Geschloß aus Richtung Iran‹ wahrgenommen hatte und der zudem erst zehn Jahre nach dem Zwischenfall aussagte. Das war in den Augen des IGH kein ausreichender Beweis; auch andere Beweismittel wie etwa der Verweis auf eine Ankündigung von Präsident Ali Khamenei, daß Iran die USA angreifen werde, wenn diese sich nicht aus der Region zurückzögen, sei zu vage.

Auch zum zweiten Zwischenfall, der die ›Samuel B. Roberts‹ betraf, fand der IGH die Be-

weise der USA zwar durchaus haltvoll, ›aber nicht schlüssig‹, da nicht hinreichend klar bewiesen wurde, ob die Mine, die das Schiff schwer beschädigte, von Iran gelegt war. Allerdings äußerte der IGH sich nicht dazu, was er als überzeugenden Beweis angesehen hätte, was in mehreren Sondervoten zu Recht kritisiert wird. Da keine Angriffe auf andere Schiffe zur gleichen Zeit bekannt wurden, stellte der Gerichtshof in diesem Zusammenhang grundsätzlich fest, daß auch der Angriff auf ein einzelnes Schiff als ›bewaffneter Angriff‹ im Sinne des Art. 51 der UN-Charta angesehen werden könne. In diesem Zusammenhang ist insbesondere das Sondervotum von Richter Bruno Simma interessant, der die Frage der Zurechenbarkeit der Verantwortlichkeit näher untersuchte. Da die Vermutung im Persischen Golf entweder durch Iran oder Irak erfolgt war, sei die Verantwortung Irans in jedem Fall zu bejahen nach dem Prinzip, wonach bei mehreren Verursachern eines Schadens jeder herangezogen werden kann (joint and several liability). Ein entsprechendes allgemeines Rechtsprinzip meinte er aus einer Reihe nationaler Rechtsordnungen herleiten zu können.

Obwohl das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs verneint wurde, prüfte der IGH dennoch, ob die Maßnahme der USA ›erforderlich und angemessen‹ war, da dies nicht nur im Rahmen der Selbstverteidigung von Bedeutung sei, sondern auch als Kriterium in Art. XX Abs. 1d des Vertrags von 1955 angeführt ist. Auch hier kam der IGH aber zu einem negativen Ergebnis, denn selbst wenn man unterstellen würde, daß von den Bohrinself bewaffnete Aktionen ausgingen (wofür die USA für zwei der zerstörten Bohrinself gar keine Beweise vorbrachten), könnten die Angriffe nicht als Selbstverteidigungsakte charakterisiert werden, weil sie unverhältnismäßig waren. Die USA haben nicht vorgetragen, daß sie sich gegen von den Bohrinself ausgehende angebliche militärische Aktivitäten jemals beschwert hatten, was ebenfalls dagegen spricht, daß die Angriffe auf die Bohrinself als eine erforderliche Maßnahme angesehen werden könnten. Hingegen könne die Reaktion auf den Angriff auf die ›Sea Isle City‹ als verhältnismäßig betrachtet werden, wenn der Gerichtshof sie für erforderlich gehalten hätte, wohingegen die Reaktion auf den Angriff auf die ›Samuel B. Roberts‹ nicht als verhältnismäßig angesehen werden könne, da die Beschädigung eines einzigen Schiffes nicht die Zerstörung von zwei Bohrinself rechtfertige. Damit kam der IGH zu dem Ergebnis, daß die Rechtfertigung nach Art. XX Abs. 1d des Vertrags von 1955 nicht greift, so daß er also weiter prüfen mußte, ob eine Verletzung von Art. X des Vertrags von 1955 vorlag.

Auch hier scheint ein Verweis auf das Sondervotum von Richter Simma angebracht, der seine These von den ›verhältnismäßigen Gegenmaßnahmen‹ darlegte, wonach zwei Stufen der Gewaltanwendung/Selbstverteidigung unterschieden werden müssen: einerseits der ›bewaffnete Angriff‹, der die Selbstverteidigung nach Art. 51 der Charta erlaubt, andererseits ein geringeres Maß militärischer Aktionen, die zwar keinen bewaffneten Angriff darstellen, gegen die der Staat sich jedoch auch mit militärischen Maßnahmen verteidigen darf, die aber geringeren Umfang haben und die Voraussetzungen Er-

forderlichkeit, Verhältnismäßigkeit und Unverzüglichkeit erfüllen müssen. Allerdings war er der Meinung, daß im vorliegenden Fall auch diese geringere Stufe der militärischen Maßnahmen seitens der USA nicht gerechtfertigt war, weil es an der Verhältnismäßigkeit der Reaktion fehlte.

● Verletzung von Art. X des Vertrags

In diesem Komplex war nur zu prüfen, ob die Freiheit des Handels durch die Zerstörung der Bohrinseln verletzt war, denn Iran hatte nicht auch die Verletzung der Freiheit der Schifffahrt gerügt (das hatten nur die USA in ihrer Widerklage vorgebracht). Der IGH stellte zunächst fest, daß es sich lediglich um den Handel zwischen den Vertragsparteien, nicht auch den mit Drittstaaten handeln könne. Er kam zu dem Ergebnis, daß die Freiheit des Handels nicht verletzt sei. Die Begründung hierfür lag für die im Oktober 1987 zerstörten Bohrinseln in der Erwägung, daß diese zum relevanten Zeitpunkt gar nicht zur Förderung von Erdöl benutzt wurden, da sie nach einem irakischen Angriff repariert wurden und erst kurz vor ihrer Wiederinbetriebnahme standen. Daher erfüllten sie keine Funktion, die irgendwie mit der Freiheit des Handels in Verbindung stand. Bei den Bohrinseln, die im April 1988 zerstört wurden, sei ebenfalls keine Verletzung der Freiheit des Handels gegeben, denn wegen eines von den USA verfügten Handelsembargos vom 29. Oktober 1987 gegen Iran gab es zum Zeitpunkt der Zerstörung der Bohrinseln keinen Handel zwischen den beiden Vertragsparteien und folglich keine Verletzung des Vertrags, der diesen Handel schützte. Auch der Einwand Irans, daß das Handelsembargo ausdrücklich nicht auf iranische Produkte erstreckt war, die über Drittstaaten in die USA gelangten, änderte an der Auffassung des IGH nichts, da es nicht darum ging, ob iranische Ölprodukte in die USA gelangten, sondern ob direkter Handel zwischen den beiden Staaten bestand, und das war nicht der Fall.

● Die Widerklage

Auch die Widerklage der USA wurde als unbegründet zurückgewiesen. Iran hatte vier Einreden gegen die Widerklage vorgebracht, die jedoch alle abgewiesen wurden. Die USA hatten sich in der Widerklage auf beide Freiheiten – die des Handels und die der Schifffahrt – gestützt. Der IGH stellte auch hier wiederum fest, daß die USA ihrer Beweispflicht nicht hinreichend nachgekommen seien, denn sie hätten belegen müssen, daß eine tatsächliche Behinderung von Handel und Schifffahrt zwischen den Vertragsparteien bestand; die Tatsache, daß die Schifffahrt im Golf wegen des Krieges ganz allgemein gefährlich war, reichte nicht aus. Die sehr allgemein gehaltene Widerklage (generic counter-claim) hätte durch spezielle Vorkommnisse belegt werden müssen.

III. Der IGH entschied den Teil des Streits, der die Klage Irans betraf, in seinem Urteil unter einem einzigen Punkt mit 14 zu 2 Stimmen. Er befand zunächst, daß kein Fall der Selbstverteidigung seitens der USA vorlag, und sodann – in der gleichen Passage –, daß Art. X des Freundschaftsvertrags nicht verletzt war. Für dieses Vorgehen wurde der IGH in einer Anzahl von Sondervoten heftig gerügt, denn erstens gehör-

ten die Ausführungen zum Selbstverteidigungsrecht respektive zu Art. XX Abs. 1d überhaupt nicht in den Tenor des Urteils, weil Iran in seiner Klage nur eine Verletzung von Art. X gerügt habe, und zweitens sei die Verknüpfung in einem einzigen Punkt des Tenors unangemessen, da es ein bestimmtes Abstimmungsverhalten herausfordere. Das aber, so darf man vermuten, war gerade die Absicht des IGH. Im zweiten Punkt des Urteilstenors wurde mit 15 Stimmen gegen eine entschieden, daß die Widerklage der USA nicht begründet war.

Dem Urteil sind zwei Erklärungen, ein abweichendes Votum (Al-Khasawneh) und acht Sondervoten beigegeben. Die große Zahl der separaten Stellungnahmen zeigt, daß es um eine grundsätzliche Frage ging, nämlich, ob der IGH nicht »ultra petita« entschieden habe, also über den ihm vorliegenden Antrag hinausgegangen sei, indem er sich im Tenor des Urteils zur Frage der Selbstverteidigung geäußert hat. Diese Frage ist von so großer Bedeutung, daß ein Überblick über die Sondervoten angebracht erscheint.

Vizepräsident Ranjeva rechtfertigt in seiner Erklärung das Vorgehen des IGH, zunächst Art. XX Abs. 1d des Vertrags zu prüfen, da er damit zum eigentlichen Kern des Falles, nämlich der Gewaltanwendung, vordringe. Ähnlich argumentiert auch Richter Koroma, der insbesondere hervorhebt, daß die Auslegung von Art. XX Abs. 1d im Lichte der Regeln der Charta zum Selbstverteidigungsrecht richtig war und daß das Vorgehen auch nicht »ultra petita« sei.

Richterin Higgins hingegen kritisiert vor allem, daß die Feststellungen zu Art. XX Abs. 1d im Tenor erscheinen, aber auch, daß Art. XX überhaupt geprüft wurde. Sie bezieht sich auf die Entscheidung von 1996 über die vorgängigen Einreden, in denen der IGH deutlich festgestellt hatte, daß Art. XX Abs. 1d nur eine Rechtfertigung darstellt. Wenn keine Vertragsverletzung festgestellt wird, stellt sich die Prüfung einer solchen Rechtfertigungsklausel nicht. Und auch wenn sie sich stellt, ist sie niemals – außer im 1986 entschiedenen Fall Nicaragua/USA, der aber anders gelagert war, da die USA am Verfahren nicht teilnahmen – in den Urteilstenor aufgenommen worden. Die Feststellungen hierzu seien Teil der Gründe, denn im Tenor werden die Klageanträge nur abgelehnt oder angenommen, und Klageantrag war allein, ob Art. X des Vertrags von 1955 verletzt war. Der Gerichtshof sei frei, die Gründe zu wählen, auf die er sein Urteil stützt; er habe dies aber immer mit Blick auf das »wirkliche« anwendbare Recht getan. Im vorliegenden Fall komme hinzu, daß die Prüfung genau dieser Frage, nämlich der Gewaltanwendung, auch durch den Kläger selbst nicht angesprochen worden war. Im weiteren setzt sie sich mit Fragen der Beweiswürdigung auseinander und fordert, daß der IGH deutlich machen solle, welchen Standard von Beweisen er verlange; insbesondere hätte er dies im vorliegenden Fall verdeutlichen müssen.

Richter Parra-Aranguren drückt ebenfalls seine Ablehnung des Vorgehens des IGH aus. Er hätte zunächst Art. X des Vertrags prüfen müssen, da Art. XX Abs. 1d keine eigenständige Bedeutung hat, sondern nur zur Rechtfertigung von Vertragsverletzungen herangezogen werden könne, und daher im vorliegenden Fall gar nicht geprüft werden durfte.

Richter Kooijmans sprach sich ebenfalls dagegen aus, daß Art. XX Abs. 1d Raum im Urteilstenor gefunden hat; damit sei eine Rechtsansicht, die nicht Gegenstand der Klage war, in den Tenor eingeflossen. Die Klage war auf die Frage einer Verletzung von Art. X gerichtet, und nur diese Frage hatte der Gerichtshof zu beantworten. Zwar stelle Art. XX Abs. 1d eine eigenständige Bestimmung dar, nicht nur eine Rechtfertigungsklausel, so daß der IGH durchaus wählen konnte, ob er mit Art. XX oder Art. X beginnen wollte. Aber nachdem Art. XX abzuweisen war, hätte dies im Tenor keinen Niederschlag finden dürfen.

Richter Al-Khasawneh trägt als einziger eine abweichende Meinung vor. Auch seine Bedenken betreffen die Feststellung zu Art. XX im Tenor und zudem die Zusammenfassung der Feststellungen zu Art. XX und Art. X unter einem einzigen Punkt des Urteils. Er sei nicht der Auffassung, daß die USA Art. X nicht verletzt haben. Die Unterscheidung zwischen direktem Handel und indirektem Handel über den Umweg über Drittstaaten sei nicht akzeptabel. Ebenso teilte er die Entscheidung zur Widerklage als Folge dieser engen Interpretation des Begriffs Handel nicht, und hätte es auch hier vorgezogen, eine Verletzung von Art. X durch Iran festzustellen.

Auch der amerikanische Richter Buergethal kann die Entscheidung zu Art. XX nicht teilen. Er sieht hierin eine Verletzung der Regel »non ultra petita«; zudem ist er der Meinung, daß keine Zuständigkeit vorlag, über Art. XX zu entscheiden, weil keine Verletzung von Art. X gegeben war. Aber selbst wenn man unterstelle, daß der Gerichtshof Art. XX in diesem Fall prüfen konnte, so überschritt doch die Auslegung von Art. XX im Lichte der völkerrechtlichen Regeln über Gewaltanwendung seine Zuständigkeit. Denn Art. 31 Abs. 3c der Wiener Vertragsrechtskonvention, wonach bei der Auslegung eines Vertrags alle relevanten Regeln des Völkerrechts, die zwischen den Parteien anwendbar sind, berücksichtigt werden müssen, könne nicht bedeuten, daß alle diese Regeln zur eigenständigen Beurteilung des IGH freigegeben seien. Der IGH sei immer durch die Zuständigkeitsklausel des Vertrags gebunden. Wenn er im Rahmen der Auslegung eines bilateralen Vertrags Fragen der Gewaltanwendung nach der Charta prüfen wolle, so müsse hierzu die Zustimmung der Streitparteien vorliegen. Dadurch, daß der Gerichtshof im vorliegenden Fall bei der Auslegung von Art. XX Abs. 1d des Vertrags von 1955 letztlich nur geprüft habe, ob die USA in rechtmäßiger Gewaltanwendung nach den Regeln der Charta gehandelt haben, habe der IGH den Fall zu einem über Gewaltanwendung unter allgemeinem Völkerrecht gemacht, nicht aber den bilateralen Vertrag ausgelegt. Selbst wenn aber im Rahmen der Auslegung von Art. XX Abs. 1d die allgemeinen Regeln zur Gewaltanwendung einfließen, dann habe der IGH jedenfalls die Beweise der USA nicht zutreffend analysiert. Denn er habe die Beweise nur unter dem Aspekt der Selbstverteidigung geprüft, ohne zu berücksichtigen, daß Art. XX Abs. 1d nur die Prüfung verlange, ob eine Partei überzeugende Gründe dafür hatte, gewaltsame Maßnahmen zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen für erforderlich zu halten.

Richter Elaraby, der beim ersten Punkt des Te-

nors von der Mehrheit abweicht, ist – anders als die übrigen Richter – der Meinung, daß der IGH die Fragen der Gewaltanwendung deutlicher und detaillierter hätte behandeln sollen, da die Entscheidung zu einem Zeitpunkt ergeht, zu dem die Herrschaft des Rechts in vielen Teilen der Welt großen Herausforderungen gegenübersteht und rechtliche Äußerungen des Hauptrechtsprechungsorgans der Vereinten Nationen das Gewaltverbot stärken würden.

Das Sondervotum von Richter Owada bemängelt im wesentlichen die Reihenfolge der Prüfung: zuerst hätte Art. X geprüft werden müssen. Zu Art. XX Abs. 1d war auch er der Meinung, daß er nicht gleichzusetzen sei mit dem Selbstverteidigungsrecht nach allgemeinem Völkerrecht. Der Gerichtshof habe die Frage der Interpretation von Art. XX in eine Frage der Selbstverteidigung nach Völkerrecht umgedeutet, und dafür fehle ihm die Zuständigkeit. Er hätte statt dessen nur prüfen sollen, ob die konkreten Aktionen der USA mit Art. XX Abs. 1d vereinbar waren. Zusätzlich hätte er dann prüfen können, ob die konkreten Umstände des Falles mit den einschlägigen Regeln des Völkerrechts in Einklang standen. Art. XX Abs. 1d erlaube gewaltsame Maßnahmen, auch wenn sie nicht gegen einen bewaffneten Angriff gerichtet sind, wenn sie aus wesentlichen Sicherheitsinteressen heraus notwendig und nicht mit dem Völkerrecht unvereinbar sind – was allerdings das gesamte Problem der Gewaltanwendung im Völkerrecht anspreche.

Das schon erwähnte Sondervotum von Richter Simma stellt zunächst klar, daß er für den ersten Punkt des Tenors nur gestimmt hatte bezüglich der Ausführungen zum Selbstverteidigungsrecht (Art. XX des Vertrags), nicht zu Art. X. Nach seiner Meinung hatten die USA durch ihre Angriffe auf die Bohrinseln die Handelsfreiheit verletzt. Die Auffassung des IGH zur allgemeinen Widerklage teilt er nicht. Ebenso wie Elaraby betont Simma, daß die Tatsache, daß der IGH die Frage der Gewaltanwendung gerade zu dieser Zeit aufgegriffen hat, durchaus einer Pflicht entsprach, die er mit weniger Zurückhaltung hätte wahrnehmen sollen. Der Gerichtshof hätte den Mut haben sollen, festzustellen, welches die grundlegenden Prinzipien des Rechts der Vereinten Nationen und des Gewohnheitsrechts zum Gewaltverbot sind, ähnlich wie er es 1949 im Korfu-Fall getan hatte. Der Gerichtshof hätte darlegen müssen, welche Art von Gegenmaßnahmen die USA hätten ergreifen dürfen. Feindliche militärische Maßnahmen, die nicht die Schwelle des bewaffneten Angriffs im Sinne des Art. 51 der Charta erreichen, könnten durch verhältnismäßige und umgehend erfolgende Verteidigungsmaßnahmen auch militärischer Art erwidert werden. Die Maßnahmen der USA erfüllten jedoch auch diese Voraussetzung nicht. Simma hat zudem das ausführlichste Votum zur Widerklage der USA vorgelegt, denn in dieser Frage teilt er die Entscheidung des IGH nicht. Nach seiner Auffassung hätte diese Erfolg haben müssen. Alles, was für den Erfolg der Widerklage ausschlaggebend war, sei die Verantwortlichkeit Irans für einen Großteil der Aktivitäten gewesen, die die Schifffahrt im Golf beeinträchtigten. Es sei aber nicht erforderlich, das genaue Ausmaß der iranischen Verantwortung festzustellen, denn jedenfalls war die Freiheit

des Handels beeinträchtigt, weil höhere Versicherungskosten, mehr Arbeitsaufwand und andere Kosten für die Wahrnehmung des Handels entstanden waren. Das stelle eine Verletzung von Art. X dar.

Auch der von Iran benannte Ad-hoc-Richter Rigaux konzentriert sich in seinem Votum im wesentlichen auf die Frage der Gewaltanwendung, in der er mit den Feststellungen des Gerichts übereinstimmt, da ein zweiseitiger Vertrag nicht von den zwingenden Normen des Völkerrechts abweichen dürfe, indem er Gewaltanwendung zuläßt. Die Äußerungen des IGH zum Gewaltverbot begrüßt er ausdrücklich. Es sei Aufgabe des Hauptrechtsprechungsorgans der Vereinten Nationen, die Gelegenheit zu ergreifen, um die bindende Kraft des Art. 2 Ziffer 4 der Charta zu bekräftigen.

IV. Eine Analyse des Urteils wird sich in erster Linie mit jener Frage befassen müssen, die auch Hauptgegenstand in allen Sondervoten war, nämlich die, ob das Vorgehen des IGH, sich zu Art. XX Abs. 1d des Vertrags zu äußern, »ultra petita« war, und zwar nicht nur bezüglich der Einbeziehung dieses Punktes in den Urteilstenor, sondern der Behandlung der Frage überhaupt.

Wenn man das Ergebnis der Entscheidung betrachtet, so hätten diese Überlegungen erst gar nicht angestellt werden müssen oder sogar dürfen. Da die Klage eine Verletzung von Art. X des Vertrags rügte, der IGH jedoch eine solche Verletzung nicht feststellen konnte, war die Prüfung, ob eine Rechtfertigung über Art. XX gegeben ist, nicht erforderlich. Es ist nicht anzunehmen, daß das dem IGH nicht auch klar war, und deshalb kann man davon ausgehen, daß er – wohl gerade auch in engem zeitlichen Zusammenhang mit dem Irak-Krieg – seine Position zur Frage der Gewaltanwendung deutlich machen wollte. Offensichtlich wollte er noch einmal die eher enge Auslegung des Art. 51 der Charta, die er im Nicaragua-Fall vertreten hatte, bestätigen, um insbesondere den USA die völkerrechtlichen Grenzen jeder Gewaltanwendung vor Augen zu halten. Daß der IGH im vorliegenden Fall zu einer Frage Stellung genommen hat, ohne daß dies für die Entscheidung erforderlich gewesen wäre, ist besonders angesichts der Tatsache bemerkenswert, daß sich seine Entscheidungen bisher eher durch ein Zuviel an Zurückhaltung ausgezeichnet hatten; zu verweisen ist in diesem Zusammenhang beispielsweise auf sein Urteil im Fall des belgischen Haftbefehls gegen einen kongolesischen Minister (vgl. VN 3/2002 S. 121f.), wo er sich nicht zur außerordentlich aktuellen Frage des Weltrechtsprinzips geäußert hat, obwohl sich das eigentlich nicht umgehen ließ.

Der Positionsbezug in Sachen Friedenswahrung ist zu begrüßen, auch wenn dies nicht dazu führen darf, daß Grundsätze der Gerichtsbarkeit außer acht gelassen werden, wie etwa der, daß im Urteilstenor nur die Klageanträge entschieden werden. Da die Befassung des IGH inzwischen ein gängiges Mittel der Streitbeilegung ist und nicht mehr Ausnahmecharakter hat, der IGH also auf weitgehende Akzeptanz stößt, ist es durchaus nachvollziehbar, daß er als Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen die Gelegenheit nutzt, Rechtsfragen anzusprechen, die sich auch anderen UN-Organen immer wieder

stellen, soweit der anhängige Fall dies erlaubt. In der vorliegenden Sache hat er im übrigen nur eine Rechtsauffassung bestätigt, die er bereits mit verbindlicher Wirkung für den beklagten Staat (die USA) im Nicaragua-Fall geäußert hatte. Daß jetzt die Wahl der Reihenfolge der Prüfung – erst Art. XX und dann Art. X des Freundschaftsvertrags und nicht umgekehrt – insbesondere nach der Entscheidung über die Einreden im Jahre 1996 zumindest erstaunlich war, schließt aber nicht aus, daß sie zulässig und damit eben nicht »ultra petita« war. Denn der Ausgangspunkt der Streitigkeit war die Zerstörung der Bohrinseln und nicht die daraus folgende Beeinträchtigung des Handels.

Der Fall ist wieder ein Beispiel dafür, daß mangels allgemeiner Zuständigkeit des IGH bisweilen Verträge zur Begründung der Zuständigkeit herangezogen werden, die nur entfernt etwas mit der eigentlichen Streitigkeit zu tun haben. Da aber der IGH hier (wie auch in seiner früheren Rechtsprechung) die Zuständigkeitsgrundlage relativ weit ausgelegt hat, um die gerichtliche Beilegung der Streitigkeit zu ermöglichen, ist es legitim, den Fall dann auch so umfassend zu beurteilen, wie dies unter dem die Zuständigkeit begründenden Vertrag möglich ist. Allerdings sollte dann strikt zwischen der Entscheidung der Klageanträge und den übrigen Erwägungen getrennt werden. □

Neue Tatsachen

KARIN OELLERS-FRAHM

IGH: Grenze zwischen El Salvador und Honduras – Antrag auf Teilrevision des Urteils von 1992 – Voraussetzungen für die Zulassung einer Berufung

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Christiane Philipp und Rüdiger Wolfrum in VN 2/1993 S. 59ff. fort.)

Der Zerfall des spanischen Kolonialreichs in Mittelamerika im 19. Jahrhundert war der Ursprung der *Streitigkeit betreffend die Land-, Insel- und Seegrenze (El Salvador gegen Honduras mit Beitritt Nicaraguas)*. Diese entschied der IGH am 11. September 1992, nachdem er sich mit den bis dahin umfangreichsten je von Parteien eingebrachten Schriftsätzen und Plädoyers auseinandergesetzt hatte. Gerade noch innerhalb der Zehnjahresfrist, innerhalb derer nach Artikel 61 des IGH-Statuts ein Revisionsantrag gestellt werden kann, beantragte El Salvador die *Wiederaufnahme des Verfahrens*, nämlich am 10. September 2002. Der Antrag wurde am 18. Dezember 2003 abgewiesen. Entschieden wurde wie beim Urteil von 1992 durch eine fünfköpfige besondere Kammer, die gemäß Art. 26 Abs. 2 des Statuts eingerichtet worden war. Der von Honduras benannte Ad-hoc-Richter Santiago Torres Bernárdez hatte als einziger auch an der Entscheidung von 1992 mitgewirkt.

Es war der zweite Antrag auf Revision überhaupt in der Geschichte des IGH. Der andere wurde im Februar 2003 entschieden und betraf das Urteil über die vorgängigen Einreden im

Falle Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien; er wurde ebenfalls verworfen.

I. El Salvador beantragte die Revision des Urteils von 1992 nur mit Bezug auf einen bestimmten Abschnitt der darin festgelegten Grenze, in dem es besonders auf den Verlauf eines Flusses, des Goascorán, ankam. Honduras hatte damals vorgebracht, daß in diesem Abschnitt, der von Los Amates bis zum Golf von Fonseca führt, der aktuelle Lauf des Flusses Goascorán die Grenze sei. El Salvador hatte dafür plädiert, daß die Grenze durch einen früheren Verlauf des Flusses bestimmt werden müsse, der sich auf Grund einer abrupten Änderung des Flußbetts gewandelt hatte. Die Kammer war damals dem Vorbringen von Honduras gefolgt. El Salvador brachte nun vor, es habe Dokumente gefunden, die belegen, daß das Flußbett bis zur Mitte des 18. Jahrhunderts einen anderen Verlauf hatte und daß Mitte des 18. Jahrhunderts eine abrupte Änderung des Flußlaufs eingetreten war. Diese Beweise stellten nach Auffassung El Salvadors eine »neue Tatsache« im Sinne des Art. 61 des Statuts dar und seien zudem auch »von entscheidender Bedeutung«, da das Urteil von 1992 davon ausging, daß eine solche Änderung des Flußlaufs nicht bewiesen war.

II. Die Kammer stellt zunächst fest, daß alle in Art. 61 des Statuts genannten Voraussetzungen für die Zulassung einer Revision erfüllt sein müssen, nämlich daß neue Fakten vorliegen, daß diese entscheidungserheblich sind und daß sie dem Gericht und den Parteien unbekannt waren, als das Urteil erging, und daß diese Unkenntnis nicht auf Fahrlässigkeit beruht. Außerdem muß der Antrag innerhalb von sechs Monaten nach Entdeckung der neuen Tatsache und vor Ablauf von zehn Jahren nach dem angefochtenen Urteil gestellt werden.

Die Kammer legt zunächst kurz die Argumentation der Kammer dar, die 1992 den Fall entschieden hatte. Damals wurde das Vorbringen El Salvadors zurückgewiesen mit Blick auf das Verhalten dieses Landes ab 1821 und insbesondere während der Verhandlungen von 1880 und 1884, so daß es auf die Frage des Laufes des Goascorán in der Entscheidung von 1992 gar nicht angekommen war. Daher sei, selbst wenn El Salvador nun einen anderen Lauf des Flusses beweisen könne, diese Tatsache nicht entscheidend, weil dies damals keine Rolle bei der Entscheidung gespielt hatte.

Als zweite »neue Tatsache« hatte El Salvador den Fund weiterer Exemplare der »Carta Esférica« – einer damals wichtigen Karte, die in verschiedenen Versionen vorlag – in einer Bibliothek in Chicago angeführt. Diese neue Tatsache betrifft daher die Beweiskraft, die die Kammer seinerzeit den von Honduras vorgelegten Dokumenten und Karten beigemessen hatte. Die Kammer prüft, ob sie 1992 zu einem anderen Ergebnis gekommen wäre, wenn sie die anderen Versionen der Karte schon besessen hätte. Sie stellt fest, daß die Unterschiede im wesentlichen in geringfügigen Details bestehen, etwa der Beschriftung; die wesentlichen Inhalte seien hingegen identisch, so daß die aufgefundenen Karten die damaligen Feststellungen nicht erschüttern, sondern sie eher bestätigen. Auch hier kommt die Kammer zu dem Ergebnis, daß diese

neuen Dokumente nicht entscheidungserheblich sind.

Da alle Voraussetzungen von Art. 61 des Statuts gegeben sein müssen, um die Revision zuzulassen, war mit der Feststellung, daß die neuen Fakten jedenfalls keine entscheidungserheblichen Tatsachen waren, kein Anlaß gegeben, die anderen Voraussetzungen zu prüfen. Dementsprechend wurde der Antrag mit vier Stimmen gegen die des von El Salvador benannten Ad-hoc-Richters Felipe H. Paolillo als unzulässig abgewiesen. □

Im Todestrakt

KARIN OELLERS-FRAHM

IGH: Mexiko gegen USA – Avena und andere – Erneute Verletzung der Konsularrechtskonvention – Einstweilige Anordnung – Formen der Wiedergutmachung – Überprüfung des innerstaatlichen Verfahrens – Gnadenrweis – Bedeutung für Parallelfälle

(Vgl. auch Karin Oellers-Frahm, Deutscher Er folg im Haag, VN 5/2001 S. 192ff.)

Der Fall betreffend *Avena und andere mexikanische Staatsbürger (Mexiko gegen Vereinigte Staaten von Amerika)* ist das dritte Verfahren vor dem IGH, in dem es um die Verletzung des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen (kurz: Konsularrechtskonvention) durch die USA geht. Er steht damit in einer Reihe mit den Fällen, die die von US-amerikanischen Gerichten verurteilten Delinquenten Angel Breard aus Paraguay und Walter La Grand aus Deutschland betrafen. Der IGH hatte seinerzeit »vorsorgliche Maßnahmen« erlassen, mit denen die Vollstreckung der Todesstrafe an Breard respektive La Grand jedenfalls bis zu seiner Entscheidung in der Hauptsache ausgesetzt werden sollte. Zum Erfolg führten die einstweiligen Anordnungen in diesen beiden Fällen nicht. Paraguay verzichtete schließlich auf die Fortführung des Verfahrens, während Deutschland 2001 die Feststellung der Rechtswidrigkeit des amerikanischen Verhaltens durch den IGH erreichte.

Ausgangspunkt war auch im Fall *Avena*, daß in Strafverfahren, in denen ausländische Staatsangehörige durch Gerichte der USA zum Tode verurteilt worden waren, die Einschaltung des Konsulats des Heimatlandes nicht erfolgt war, welche die Konsularrechtskonvention von 1963 in Artikel 36 Absatz 1b) vorsieht. Am 9. Januar 2003 hatte Mexiko Klage erhoben. Zuständigkeitsgrundlage war Art. 1 des Fakultativprotokolls zur Konsularrechtskonvention, wonach für Streitigkeiten über deren Auslegung und Anwendung der IGH zuständig ist. Gleichzeitig mit der Klage beantragte Mexiko den Erlaß einstweiliger Maßnahmen. Am 31. März 2004 stellte der IGH die Verletzung der Konsularrechtskonvention durch die USA fest. Diese Entscheidung des IGH erging mit 14 Stimmen (unter Einschluß der Stimmen des amerikanischen Richters Thomas Buergenthal und des von Mexiko benannten Ad-hoc-Richters Bernardo Sepúlveda) gegen eine (die des venezolanischen Richters Gonzalo Parra-Aranguren).

I. Knapp einen Monat, nachdem der Fall im Haag anhängig gemacht worden war, stellte der IGH in seiner einstweiligen Anordnung einstimmig fest, daß die USA alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen müßten, um zunächst einmal die Vollstreckung der Todesstrafe an drei der anfangs 54 betroffenen Mexikaner zu verhindern. Da nur diesen drei Personen die Gefahr der Hinrichtung in den kommenden Wochen oder Monaten drohte, bestand lediglich in bezug auf sie die Gefahr eines irreparablen Schadens und somit dringlicher Handlungsbedarf. Der IGH entschied daher am 5. Februar 2003, daß die USA alle Maßnahmen zu ergreifen hätten, die erforderlich sind, um die Hinrichtung bis zum Erlaß des Urteils in der Sache zu verhindern. Da der IGH im Fall *La Grand* festgestellt hatte, daß seine einstweiligen Anordnungen verbindlich sind, findet sich im Tenor der Entscheidung die verbindliche Formulierung »wird alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen« (shall take all measures necessary) statt einer Soll-Bestimmung (should), wie sie noch in den Fällen *Breard* und *La Grand* verwendet wurde.

Die Einwände der USA, daß der IGH durch eine Entscheidung in diesem Fall unerlaubterweise die Funktion eines Berufungsgerichts wahrnehmen würde, wies der IGH wie schon im Fall *La Grand* zurück und betonte zugleich, daß es nicht um Fragen der Zulässigkeit der Todesstrafe im allgemeinen gehe.

II. Die USA hatten vier Einreden gegen die Zuständigkeit des IGH und fünf gegen die Zulässigkeit der Klage Mexikos vorgebracht, die der IGH zuerst prüfte, nachdem er eine Einrede Mexikos gegen die Einwände der USA, die verspätet vorgebracht worden seien, zurückgewiesen hatte.

● Einreden der USA gegen die Zuständigkeit
Gegen die Zuständigkeit des IGH hatten die USA eingewandt, daß das Vorbringen Mexikos das amerikanische Justizsystem betreffe und daß der IGH nicht darüber befinden könne. Dies wies der IGH zurück mit der Begründung, daß er allein mit der Frage der Verletzung der Konsularrechtskonvention befaßt sei. Wenn allerdings aus der Konvention Verpflichtungen für das Verhalten der nationalen Gerichte gegenüber fremden Staatsangehörigen bestehen, so könne er diese ebenfalls prüfen, was aber eine Frage der Hauptsache sei und daher erst im Zusammenhang mit den Sachfragen geprüft werden könne.

Einen weiteren Einwand gegen die Zuständigkeit zogen die USA daraus, daß Mexiko die Verletzung eigener Rechte und die seiner Bürger auf Grund der Festnahme und Verurteilung seiner Staatsangehörigen in den USA geltend machte. Dies sei aber keine Verletzung des Übereinkommens. Auch dem folgte der IGH nicht, denn er habe erst in der Hauptsache zu prüfen, ob die Auslegung, die Mexiko der Konvention gibt, bestätigt werden könne oder nicht.

Die dritte Einrede betraf den Antrag Mexikos auf Wiedergutmachung in Form der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (*restitutio in integrum*). Dies greife in die Unabhängigkeit der Gerichte der USA ein; außerdem sei der IGH nicht dafür zuständig, staatliche Urteile aufzuheben. Der IGH verwies hierzu auf seine Entscheidung im Fall *La Grand*, in dem er betont

hatte, daß immer dann, wenn er die Zuständigkeit habe, über einen bestimmten Streit zu entscheiden, damit auch die Befugnis gegeben ist, über die Wiedergutmachung zu entscheiden. Schließlich hatten die USA die Zuständigkeit bestritten, dem Antrag Mexikos nachzukommen und zu entscheiden, daß die Benachrichtigungspflicht nach der Konvention als »Menschenrecht« zu qualifizieren sei. Dies hatte Mexiko aber als einen Aspekt der Interpretation von Art. 36 der Konvention beantragt; daher stellte der IGH fest, daß er hierfür zuständig sei.

● Einreden der USA gegen die Zulässigkeit Die Zulässigkeit der Klage war mit dem schon im Fall La Grand vorgebrachten Argument bestritten worden, daß der IGH mit Bezug auf die Wiedergutmachungsfrage als Berufungsgericht fungiere, was der IGH als vorgängige Einrede zurückwies, da Fragen der Wiedergutmachung zur Hauptsache gehören.

Als zweiten Einwand gegen die Zulässigkeit der Klage beriefen sich die USA auf die Nichterfüllung der Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel. Der IGH wies auch diesen Einwand zurück, da es nicht nur um einen Fall des diplomatischen Schutzes gehe, sondern Mexiko auch eigene Rechte aus der Konvention geltend mache. In einer solchen Situation der Verquickung zwischen Rechten des Staates und Individualrechten sei das Erfordernis der Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel nicht anwendbar.

Auch der Einwand, daß manche der betroffenen Personen doppelte Staatsangehörigkeit hätten und Mexiko daher nicht für alle Betroffenen diplomatischen Schutz ausüben könne, wies der IGH einerseits deshalb zurück, weil Mexiko auch die Verletzung eigener Rechte geltend mache, und zum anderen deshalb, weil es sich hierbei nicht um eine vorgängige Frage handele.

Der vierte Einwand gegen die Zulässigkeit der Klage betraf die Frage, ob nicht Mexiko dadurch, daß es in einigen Fällen Kenntnis von der Verletzung der Konvention hatte, ohne jedoch die USA direkt oder in angemessener Zeit davon zu informieren, das Recht zu klagen verwirkt habe. Der IGH stellte zwar fest, daß eine derartige Verwirkung grundsätzlich möglich sei, daß dies aber im vorliegenden Fall nicht zutreffe.

Mit der letzten Einrede wiederholten die USA ebenfalls eine Einrede aus dem Fall La Grand, nämlich die, daß Mexiko von den USA einen höheren Standard bei der Anwendung der Konvention fordere, als es selbst befolge. Der IGH wies auch diesen Einwand zurück, weil die Konvention einen Standard festlegt, der von allen Vertragsparteien zu beachten ist. Selbst wenn bewiesen wäre, daß Mexikos Beachtung der Konvention nicht untadelig war, böte das keinen Grund dafür, die Klage gegen die USA unzulässig zu machen.

● Prüfung von Art. 36 der Konvention

Die erste Frage, die der IGH prüfte, betraf die Staatsangehörigkeit der betroffenen Personen, deren Zahl sich nun nur noch auf 52 belief, da Mexiko zwei Personen aus der Liste genommen hatte, eine Erweiterung um zwei zuvor nicht genannte Personen vom Gerichtshof aber abgelehnt worden war. Bei der Frage der Staatsangehörigkeit ging es im wesentlichen um die Beweislast. Mexiko hatte Geburtsurkunden aller

Betroffenen vorgelegt; die USA wandten ein, daß einige Personen außerdem die amerikanische Staatsangehörigkeit besäßen. Der IGH befand, daß es in diesem Fall den USA obliegen hätte, den Nachweis für die doppelte Staatsangehörigkeit zu erbringen. Da dies nicht erfolgt sei, bestanden die Verpflichtungen nach Art. 36 der Konvention für alle 52 genannten Individuen.

Weiter hatte der IGH zu klären, welches genau die Bedeutung der Vorschrift ist, daß die zuständigen Behörden die konsularische Vertretung »unverzüglich« zu unterrichten haben. Der IGH führte dazu aus, daß die festgenommene Person informiert werden muß, wenn feststeht, daß sie eine fremde Staatsangehörigkeit hat oder wenn dies zu vermuten steht; wann das genau ist, könne je nach Lage des Falles variieren. Für die betroffenen Personen stellte der IGH fest, daß in 45 Fällen kein Anlaß bestand anzunehmen, daß es sich um amerikanische Staatsbürger handelte. Sieben Personen hingegen hatten bei ihrer Festnahme behauptet, US-Bürger zu sein; nach genauer Prüfung dieser sieben Fälle stellte der IGH fest, daß Mexiko nur in einem Fall die Verletzung der Konvention durch die USA nicht bewiesen habe. Für die übrigen 51 stellte sich nun die Frage, ob sie unverzüglich über ihre Rechte informiert worden waren. In 47 Fällen hatten die USA gar nicht vorgebracht, jemals über die Rechte nach Art. 36 Abs. 1b) der Konvention informiert zu haben; nur für vier Personen war daher zu prüfen, was unter unverzüglicher Information zu verstehen ist. Mit Blick auf Wortlaut, Ziel und Zweck des Vertrags stellte der IGH fest, daß »unverzüglich« nicht heißt unmittelbar nach Festnahme oder vor dem Verhör, sondern sich auf den Zeitpunkt bezieht, zu dem klar wird, daß es sich um einen fremden Staatsangehörigen handelt. Diese Information sei bei den vier betroffenen Personen nicht erfolgt, so daß eine Verletzung der Konvention gegeben ist.

Der Gerichtshof kam dann zur Prüfung von Art. 36 Abs. 1a-c) der Konvention, in denen unterschiedliche Verpflichtungen enthalten sind, so daß die mangelnde Information nach Art. 36 Abs. 1b) nicht gleichbedeutend mit einer Verletzung der Konvention sein müsse. Die fehlende Information des Konsulats beispielsweise könne auch darauf zurückzuführen sein, daß der Betroffene zwar informiert wurde, aber die Einschaltung des Konsulats nicht wünschte, was bei einer Person der Fall war. Die drei Absätze von Art. 36 stehen aber, wie schon im Fall La Grand betont, in enger Beziehung zueinander, so daß die Verletzung von Abs. 1b) zugleich eine Verletzung von Abs. 1a), dem Recht auf freien Umgang mit den Staatsangehörigen durch den Konsul, und c), dem Recht des Gefangenen auf Beistand durch den Konsul, nach sich ziehen könne, wie Mexiko vorgebracht hatte. Für 49 Betroffene stellte der IGH fest, daß auch Art. 36 Abs. 1a) verletzt war, und in 34 Fällen, daß zusätzlich Art. 36 Abs. 1c) verletzt sei.

Schließlich prüfte der IGH die Verletzung von Art. 36 Abs. 2, die Mexiko darin sah, daß die USA die Pflicht verletzt hatten, Rechtsvorschriften zu erlassen, die dem Zweck dienen, die im Übereinkommen vorgesehenen Rechte vollständig zu verwirklichen, da es keine wirksame Möglichkeit der Überprüfung von Urteilen gebe, die in Verletzung von Art. 36 Abs. 1 ergangen sind.

Auch nach der Verurteilung im Fall La Grand habe sich daran nichts geändert. Die USA hielten dagegen, daß sie für den Fall, daß die bei ihnen gültige Doktrin zu Verfahrensfehlern (procedural default rule) die Geltendmachung von Rechten verhindere, im Wege des Gnadenerweises vorgehen könnten. Diese Doktrin besagt, daß die Verletzung der Konvention nur vor den Gerichten des Bundesstaates hätte geltend gemacht werden können, in dem das jeweilige Todesurteil erging. Ein Gnadenerweis erfülle die Verpflichtung aus Art. 36 Abs. 2, weil damit eine erneute Betrachtung des Falles und der Verurteilung ermöglicht wird. Wie im Fall La Grand stellte der IGH auch hier fest, daß nicht die »procedural default rule« als solche, sondern ihre Anwendung im konkreten Fall zu prüfen sei. Für den vorliegenden Fall hielt der IGH fest, daß nur in drei Fällen das Verfahren bereits ein Stadium erreicht habe, in dem eine gerichtliche Überprüfung nicht mehr möglich sei, so daß eine Verletzung von Art. 36 Abs. 2 gegeben ist; in den übrigen Fällen wäre es aber verfrüht, bereits eine Verletzung von Art. 36 Abs. 2 festzustellen.

● Folgen der Verletzung der Konvention

Nach der Feststellung einer Verletzung von Art. 36 Abs. 1b) hatte der IGH die daraus resultierenden Folgen, also die Art der Wiedergutmachung, zu prüfen. Mexiko hatte die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand beantragt, was nach seiner Auffassung praktisch eine Aufhebung der Urteile für alle 52 betroffenen Personen bedeutete. Die USA hielten dagegen, daß nach der Entscheidung im Fall La Grand nur eine erneute Betrachtung der Fälle im Lichte der Feststellung der Konventionsverletzung erforderlich sei. Der IGH hielt es für erforderlich, daß eine Überprüfung der Verfahren und Verurteilungen durch die Gerichte der USA stattfindet, daß aber nicht die teilweise oder völlige Aufhebung der Verurteilungen das erforderliche und einzige Mittel sei. Denn nicht die Verurteilungen als solche seien als Verletzung von Völkerrecht anzusehen, sondern nur Vertragsverletzungen, die in diesem Zusammenhang vorgekommen waren. Die Behauptung Mexikos, daß das Recht auf Benachrichtigung des Konsulats ein Menschenrecht sei, dessen Verletzung bereits das gesamte Strafverfahren fehlerhaft mache, wies der IGH zurück ebenso wie den Antrag, daß Geständnisse und Feststellungen, die vor der Einschaltung des Konsulats gemacht wurden, nicht mehr verwendet werden dürften.

Was die konkrete Wiedergutmachung für die festgestellte Verletzung der Konvention betraf, so stellte der Gerichtshof fest, daß die Wahl der Mittel, wie die Überprüfung der Verfahren erfolge, den USA freigestellt sei. Allerdings folgte er Mexikos Antrag, wonach ein Gnadenerweis (clemency), wie er von den USA seit dem Fall La Grand praktiziert werde, allein nicht ausreiche. Da es sich um eine Vertragsverletzung zum Nachteil der Betroffenen in Strafverfahren handele und da es um die Wirkung der »procedural default rule« gehe, bestehe ein angemessene Wiedergutmachung in einem gerichtlichen Verfahren, das diese Mängel betreffe, welches aber durch das Verfahren des Gnadenerweises ergänzt werden könne.

In seinem letzten Klageantrag, dem achten, hatte Mexiko eine Feststellung des IGH dahin ge-

hend begehrt, die USA zu verpflichten, künftige Verletzungen von Art. 36 der Konsularrechtskonvention abzustellen und entsprechende Garantien zu geben. Der IGH stellte hierzu fest, daß keine Beweise für eine systematische und dauernde Verletzung durch die USA vorliegen und daß die Bemühung der USA, Mittel zur ordnungsgemäßen Anwendung des Übereinkommens bereitzustellen, dem Antrag Mexikos bereits entspricht. Dennoch unterstrich der IGH ausdrücklich, daß die Tatsache, daß der vorliegende Fall ausschließlich mexikanische Staatsbürger betraf, nicht heiße, daß in anderen Fällen anders entschieden werde. In vergleichbaren Fällen der Nichtbeachtung des Übereinkommens gegenüber fremden Staatsbürgern würden also die Feststellungen dieses Falles gleichermaßen Anwendung finden.

● **Sondervoten**

Die zwei Erklärungen und vier Sondervoten zum Urteil betrafen im wesentlichen die Frage der Beweislast bezüglich der Staatsangehörigkeit der betroffenen Personen, zu der sich insbesondere Richter Parra-Aranguren ausführlich äußerte, sowie Fragen des diplomatischen Schutzes. Die Richter Parra-Aranguren, Tomka und Vereshchetin sowie Ad-hoc-Richter Sepúlveda kommentierten die Entscheidung zur Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel in sogenannten gemischten Fällen, in denen sowohl Individualrechte als auch das Recht das Staates betroffen sind, mit Blick auf den Entwurf der Völkerrechtskommission von 2003 zum diplomatischen Schutz. Dabei stimmten sie weitgehend mit der Mehrheit des Gerichtshofs überein, daß in diesen Fällen die innerstaatlichen Rechtsmittel nicht erschöpft werden müssen. Parra-Aranguren allerdings vertrat die Auffassung, daß in diesem Fall die innerstaatlichen Rechtsmittel hätten ausgeschöpft werden müssen; Richter Vereshchetin hingegen war der Auffassung, daß die Regel der Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel hier deshalb nicht eingreife, weil alle betroffenen Personen schon im Todestrakt saßen und daher die Erfüllung dieses Erfordernisses absurd gewesen wäre.

III. Das Urteil des IGH vom 31. März 2004 ist nicht nur eine Bestätigung, sondern zugleich eine Fortentwicklung seiner Rechtsprechung im Fall La Grand. Während der Gerichtshof in den wesentlichen Fragen der Anwendung und Auslegung der Konsularrechtskonvention die Feststellungen seines Urteils von 2001 bestätigt und – beispielsweise bezüglich des Erfordernisses der unverzüglichen Benachrichtigung – ergänzt, führen die Darlegungen zur Art der Wiedergutmachung über die Entscheidung im Fall La Grand hinaus. In diesem hatte es der IGH den USA freigestellt, auf welche Weise sie die Überprüfung der in Verletzung der Konsularrechtskonvention ergangenen Verfahren vornehmen wollen. Im Fall Avena nun hatte Mexiko durch seinen Antrag, daß ein Gnadenerweis (clemency) dem nicht gerecht werde, eine weitere Konkretisierung der Auslegung von Art. 36 Abs. 2 der Konvention veranlaßt.

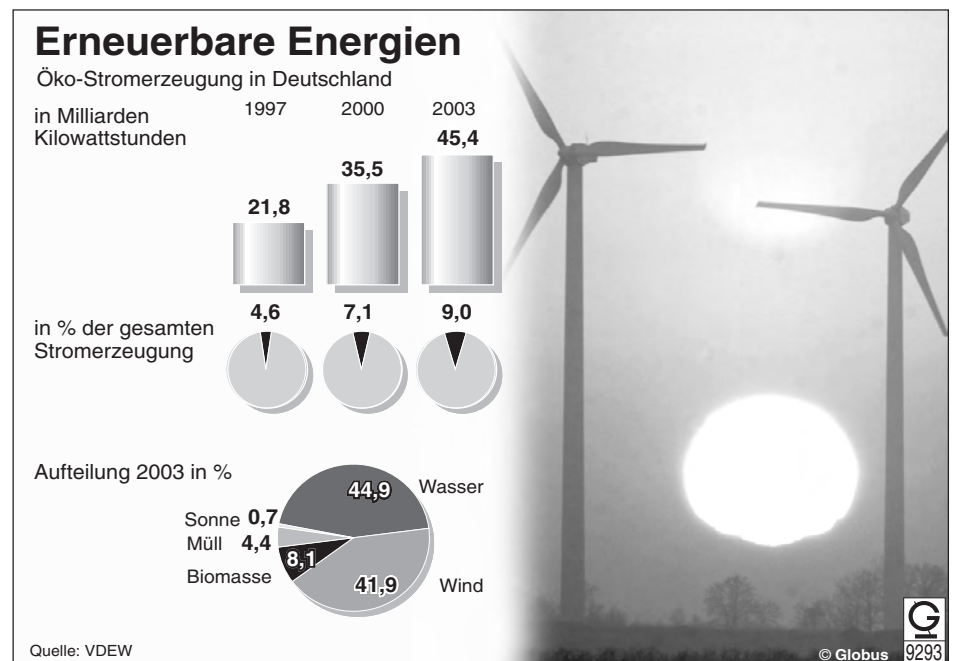
Die Entscheidung des IGH, daß ein Gnadenerweis allein nicht als ausreichende Erfüllung der Verpflichtung in Art. 36 Abs. 2 angesehen werden kann, sondern daß es bei einer Überprüfung

des Verfahrens und der Verurteilung insbesondere auf die Auswirkung der Verletzung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen ankommt, ist einleuchtend. Art. 36 Abs. 2 der Konsularrechtskonvention fordert, daß das innerstaatliche Recht der Vertragsparteien es zulassen muß, »die Zwecke vollständig zu verwirklichen, für welche die in diesem Artikel vorgesehenen Rechte eingeräumt werden«. Dem kann ein Verfahren, das keine Überprüfung des Strafverfahrens, sondern nur einen eher automatisch erfolgenden Gnadenerweis vorsieht, nicht entsprechen, weil damit das Recht auf Schutz und Beistand durch einen Konsul nicht ersetzt werden kann. Die Umwandlung der Todesstrafe in lebenslängliche Haft, die inzwischen zumindest für eine der betroffenen Personen durch ein Gericht in Oklahoma (das sich übrigens ausdrücklich auf das Urteil des IGH berief) vorgenommen wurde, muß nämlich nicht unbedingt einer Wiedergutmachung der Verletzung der Konsularrechtskonvention entsprechen, da nicht geprüft wurde, ob vielleicht unter Einschaltung eines Konsuls und Heranziehung entsprechenden Rechtsbeistands eine völlig andere Entscheidung in dem Strafverfahren ergangen wäre, wenn etwa die Unzurechnungsfähigkeit des Beschuldigten geltend gemacht worden wäre. Mit Interesse wird man daher verfolgen, wie die USA nun diesen erhöhten Anforderungen an die Wiedergutmachung einer Verletzung des Art. 36 nachkommen werden. Als ein angemessenes Mittel könnte man sich vorstellen, daß Ausnahmen von der »procedural default rule« zugelassen werden, was freilich nur die zweitbeste Lösung wäre. Die beste

wäre fraglos die uneingeschränkte Beachtung der Konvention.

Durchaus ungewöhnlich war die Bemerkung des Gerichtshofs, wonach die Feststellungen dieses Urteils, die nach Art. 59 des IGH-Statuts nur die Parteien dieses Falles binden, auch für vergleichbare Fälle gelten. Ohne Frage ist die Auslegung des Übereinkommens nur für die Parteien des vorliegenden Streits de iure verbindlich. De facto jedoch ist die durch den IGH erfolgte Auslegung eines Vertrags sicher nicht auf die Parteien des Falles beschränkt, da kaum anzunehmen ist, daß der Gerichtshof in parallelen Fällen von dieser Auslegung abweichen wird. Damit ist nicht gesagt, daß eine einmal gegebene Auslegung eines Vertrags Ewigkeitswert hätte; aber um davon abzuweichen, müßten schon besondere Gründe vorliegen, die nach dem Prinzip der dynamischen Vertragsauslegung die Berücksichtigung und Anpassung an neue Rechtsentwicklungen fordern. Eine solche Änderung der Verpflichtungen aus Art. 36 der Konsularrechtskonvention ist schwer vorstellbar. Insofern war der Hinweis des IGH auf eine entsprechende Entscheidung in vergleichbaren Fällen an die nicht wenigen Staaten gerichtet, die ebenfalls diesen Vertrag verletzen und deshalb vor dem IGH verklagt werden könnten. Damit liegt die Bedeutung dieses Falles darin, daß alle die Staaten, die kein gerichtliches Verfahren vorsehen, um Strafverfahren zu überprüfen, die ohne die Einschaltung des Konsuls gegen fremde Staatsangehörige durchgeführt wurden, ein derartiges Verfahren einführen sollten, um der Verpflichtung aus Art. 36 Abs. 2 der Konsularrechtskonvention nachzukommen. □

Langsam, aber stetig gewinnen erneuerbare Energien an Bedeutung für die Energieversorgung in Deutschland. 1997 stammten mit knapp 22 Mrd Kilowattstunden 4,6 vH des gesamten Stroms von erneuerbaren Energieträgern. 2003 waren es mit mehr als 45 Mrd Kilowattstunden bereits 9 vH – obwohl die Ausbeute von der ungünstigen Witterung gedämpft wurde. Wasserkraft lieferte im Hitzejahr 2003 mit 20,4 Mrd Kilowattstunden rund 15 vH weniger Strom als im Jahr zuvor. Die Ausbeute an Windenergie stieg dagegen trotz großer Flauten um 16 vH auf 18,5 Mrd Kilowattstunden, weil eine Vielzahl neuer Anlagen gebaut wurde. Auch Sonne, Müll und Biomasse lieferten mehr Energie, ihr Anteil am Öko-Strom blieb jedoch weiter relativ gering.



Dokumente der Vereinten Nationen

Internationaler Terrorismus, Irak-Kuwait, Massenvernichtungswaffen, Somalia, Westsahara, Verfahren des Sicherheitsrats

Internationaler Terrorismus

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verurteilung der Bombenanschläge in Madrid. – Resolution 1530(2004) vom 11. März 2004

Der Sicherheitsrat,

- in Bekräftigung der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und seiner einschlägigen Resolutionen, insbesondere seiner Resolution 1373(2001) vom 28. September 2001,
- in Bekräftigung der Notwendigkeit, durch terroristische Handlungen verursachte Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit mit allen Mitteln, im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen, zu bekämpfen,
 1. verurteilt mit allem Nachdruck die von der Terroristengruppe ETA am 11. März 2004 in Madrid (Spanien) begangenen Bombenanschläge, die zahlreiche Todesopfer und Verletzte gefordert haben, und betrachtet diese Tat, wie jeden Akt des Terrorismus, als Bedrohung des Friedens und der Sicherheit;
 2. bekundet der Regierung und dem Volk Spaniens sowie den Opfern der Terroranschläge und ihren Angehörigen sein tiefstes Mitgefühl und Beileid;
 3. fordert alle Staaten nachdrücklich auf, im Einklang mit ihren Verpflichtungen nach Resolution 1373(2001) aktiv bei den Bemühungen zusammenzuarbeiten, die Täter, Organisatoren und Förderer dieses Terroranschlags zu finden und vor Gericht zu stellen;
 4. bekundet seine verstärkte Entschlossenheit, alle Formen des Terrorismus im Einklang mit seiner Verantwortung nach der Charta der Vereinten Nationen zu bekämpfen.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Neubelebung und Neugliederung des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus. – Resolution 1535 (2004) vom 26. März 2004

Der Sicherheitsrat,

- in Bekräftigung seiner Resolution 1373(2001) vom 28. September 2001, verabschiedet nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen, sowie der Ministererklärungen, die der Resolution 1377(2001) vom 12. November 2001 und der Resolution 1456(2003) vom 20. Januar 2003 jeweils als Anlage beigefügt wurden, sowie seiner anderen Resolutionen betreffend Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch den Terrorismus,
- ferner bekräftigend, daß der Terrorismus in allen seinen Formen und Ausprägungen eine der schwersten Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit darstellt,
- in Bekräftigung seiner verstärkten Entschlossenheit, alle Formen des Terrorismus im Ein-

- klang mit seiner Verantwortung nach der Charta der Vereinten Nationen zu bekämpfen,
- die Staaten daran erinnernd, daß sie sicherstellen müssen, daß alle Maßnahmen, die sie zur Bekämpfung des Terrorismus ergreifen, mit allen ihren Verpflichtungen nach dem Völkerrecht im Einklang stehen, und daß sie derartige Maßnahmen in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, insbesondere dem Recht auf dem Gebiet der internationalen Menschenrechte, dem Flüchtlingsvölkerrecht und dem humanitären Völkerrecht, treffen sollen,
- in Bekräftigung seiner Aufforderung an alle Vertragsstaaten, dringend Vertragspartei aller einschlägigen, den Terrorismus betreffenden internationalen Übereinkommen und Protokolle zu werden und alle zu diesem Zweck ergriffenen internationalen Initiativen zu unterstützen und die Quellen für Hilfe und Beratung, die nunmehr verfügbar sind, voll in Anspruch zu nehmen,
- die Mitgliedstaaten für ihre Zusammenarbeit mit dem Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus lobend und sie alle auffordernd, auch künftig in vollem Umfang mit dem Ausschuss zusammenzuarbeiten,
- in Würdigung der Fortschritte, die der Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus, den der nach Kapitel VII der Charta tätig werdende Sicherheitsrat mit Ziffer 6 seiner Resolution 1373 (2001) einsetzte, bei der Wahrnehmung seiner wichtigen Aufgabe, die Durchführung der genannten Resolution zu überwachen, bisher erzielt hat,
- die wichtige Rolle betonend, die die internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen im Kampf gegen den Terrorismus wahrnehmen, sie nachdrücklich auffordernd, ihre Hilfe für die Mitgliedstaaten in bezug auf die Durchführung der Resolution 1373(2001) zu verstärken, und den Ausschuss für seine Koordinierung der Anstrengungen zur Terrorismusbekämpfung mit diesen Organisationen lobend, anerkennend, daß viele Staaten auch weiterhin Hilfe bei der Durchführung der Resolution 1373 (2001) benötigen, und die Staaten und Organisationen nachdrücklich auffordernd, den Ausschuss über die Bereiche zu unterrichten, in denen sie Hilfe anbieten können,
- sowie anerkennend, daß der Ausschuss – mit Zustimmung des betroffenen Staates – gegebenenfalls Staaten besuchen und zur Überwachung der Durchführung der Resolution 1373 (2001) ausführliche Gespräche führen muß,
- anerkennend, daß derartige Besuche gegebenenfalls in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen und anderen Organen der Vereinten Nationen erfolgen sollen, einschließlich des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, insbesondere seiner Unterabteilung Terrorismusverhütung, mit besonderer Aufmerksamkeit auf die Hilfe, die zur Deckung des Bedarfs der Staaten möglicherweise verfügbar ist,
- betonend, wie wichtig es ist, die Durchführung der Resolution 1373(2001) zu überwachen,

- nach Behandlung des Berichts des Ausschussvorsitzenden (S/2004/70) über die Probleme, mit denen sowohl die Mitgliedstaaten als auch der Ausschuss selbst bei der Durchführung der Resolution 1373(2001) konfrontiert sind,
- hervorhebend, wie wichtig es ist, diese Schwierigkeiten zu beheben, um den Ausschuss in die Lage zu versetzen, die Durchführung der Resolution 1373(2001) wirksam zu überwachen und die Arbeit auf dem Gebiet des Kapazitätsaufbaus, die er gegenwärtig durchführt, zu verstärken,
- eingedenk des besonderen Charakters der Resolution 1373(2001), der anhaltenden Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit durch den Terrorismus, der wichtigen Rolle, die die Vereinten Nationen und der Sicherheitsrat auch weiterhin im weltweiten Kampf gegen den Terrorismus wahrnehmen müssen, der Notwendigkeit der Stärkung des Ausschusses als das für diesen Bereich zuständige Nebenorgan des Sicherheitsrats, und ohne einen Präzedenzfall für andere Organe des Sicherheitsrats zu schaffen,
 1. macht sich den Bericht des Ausschusses über seine Neubelebung (S/2004/124) zu eigen;
 2. beschließt, daß der neubelebte Ausschuss aus dem Plenum bestehen wird – zusammengesetzt aus den Mitgliedstaaten des Sicherheitsrats – sowie aus dem Präsidium, das aus dem Vorsitzenden und den Stellvertretenden Vorsitzenden besteht, unterstützt durch das Exekutivdirektorium des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus (im folgenden »Exekutivdirektorium«), das als besondere politische Mission mit durch das Plenum vorgegebenen Richtlinien für einen Anfangszeitraum eingesetzt wird, der am 31. Dezember 2007 endet, vorbehaltlich einer umfassenden Überprüfung durch den Sicherheitsrat bis zum 31. Dezember 2005, um den Ausschuss verstärkt dazu zu befähigen, die Durchführung der Resolution 1373(2001) zu überwachen und die Arbeit auf dem Gebiet des Kapazitätsaufbaus, die er gegenwärtig durchführt, wirksam fortzusetzen;
 3. beschließt ferner, daß das Exekutivdirektorium, das von einem Exekutivdirektor geleitet wird, für die in dem Bericht des Ausschusses (S/2004/124) genannten Aufgaben zuständig ist, und ersucht den Generalsekretär, binnen 45 Tagen nach Verabschiedung dieser Resolution nach Absprache mit dem Rat und vorbehaltlich seiner Zustimmung einen Exekutivdirektor des Exekutivdirektoriums zu ernennen, der sein Amt so bald wie möglich antreten wird;
 4. ersucht den Exekutivdirektor des Exekutivdirektoriums, innerhalb von 30 Tagen nach seinem Amtsantritt im Benehmen mit dem Generalsekretär und über ihn dem Plenum einen Organisationsplan für das Exekutivdirektorium zur Billigung vorzulegen, der mit dem Bericht des Ausschusses (S/2004/124) und den Regeln und Vorschriften der Vereinten Nationen vereinbar ist und der seine Struktur, seinen Personalbedarf, seinen Bedarf an Haushaltsmitteln, seine Managementleitlinien und seine Rekrutierungsverfahren enthält, unter besonde-

rer Berücksichtigung der Notwendigkeit einer wirksamen, kooperativen Leitungsstruktur für das neue Organ und seiner Ausstattung mit entsprechend qualifiziertem und erfahrenem Personal, dessen Angehörige internationale Beamte nach Artikel 100 der Charta sein werden, wobei ein Höchstmaß an Leistungsfähigkeit, fachlichem Können und Integrität sicherzustellen und der Bedeutung einer Personalrekrutierung auf möglichst breiter geographischer Basis gebührende Rechnung zu tragen ist;

5. ersucht den Vorsitzenden des Ausschusses, dem Sicherheitsrat einen derartigen Organisationsplan zur Billigung vorzulegen, und ersucht ferner den Generalsekretär, die entsprechenden Maßnahmen zu ergreifen, damit der Plan beschleunigt in Kraft treten kann, so auch, indem er zu gegebener Zeit die Zustimmung der Generalversammlung einholt;
6. beschließt, daß der Ausschuß dem Rat auch künftig regelmäßig Bericht erstatten wird;
7. betont, wie wichtig es ist, sicherzustellen, daß der Ausschuß während der Umwandlung der Unterstützungsstruktur des Ausschusses in das Exekutivdirektorium weiterhin wirksame Arbeit leisten kann, und beschließt in dieser Hinsicht, daß der Ausschuß mit seiner gegenwärtigen Unterstützungsstruktur weiterarbeiten wird, bis der Ausschuß im Benehmen mit dem Generalsekretär bestimmt, daß das Exekutivdirektorium einsatzfähig ist;
8. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 30. März 2004 (UN-Dok. S/PRST/2004/8)

Auf der 4939. Sitzung des Sicherheitsrats am 30. März 2004 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes ›Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch terroristische Handlungen‹ durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat erinnert an die Erklärung seines Präsidenten vom 16. Oktober 2003 (S/PRST/2003/17), in der das Fortbestehen der derzeitigen Regelungen für das Präsidium des Ausschusses nach Resolution 1373(2001) betreffend die Bekämpfung des Terrorismus für weitere sechs Monate (das heißt bis zum 4. April 2004) bestätigt wurde.

Da diese sechs Monate abgelaufen sind, bestätigt der Sicherheitsrat das Fortbestehen der derzeitigen Regelungen für das Präsidium des Ausschusses für weitere sechs Monate bis zum 4. Oktober 2004.«

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 10. Mai 2004 (UN-Dok. S/PRST/2004/14)

Auf der 4966. Sitzung des Sicherheitsrats am 10. Mai 2004 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes ›Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch terroristische Handlungen‹ durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat verurteilt unmißverständlich den terroristischen Bombenanschlag vom 9. Mai 2004 in Grosny (Russische Föderation), der zahlreiche Tote und Verletzte forderte und bei dem auch der Präsident der Tschetschenischen Republik der Russischen Föderation, Ahmad Kadyrov, ums Leben kam.

Der Sicherheitsrat verurteilt außerdem diejenigen aufs nachdrücklichste, die diese abscheuliche Tat gegen unschuldige Menschen in dem Stadium begangen haben, in dem diese den Tag des Sieges feierten – den höchsten nationalen Feiertag der Russischen Föderation.

Der Sicherheitsrat bekundet dem Volk und der Regierung der Russischen Föderation sowie den Opfern und ihren Angehörigen sein tiefstes Mitgefühl und Beileid.

Der Sicherheitsrat fordert alle Staaten nachdrücklich auf, im Einklang mit ihren Verpflichtungen nach Resolution 1373(2001) mit den russischen Behörden bei ihren Bemühungen, die Täter, Organisatoren und Förderer dieses Anschlags vor Gericht zu stellen, zusammenzuarbeiten.

Der Sicherheitsrat bekräftigt, daß der Terrorismus in allen seinen Formen und Ausprägungen eine der schwersten Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt und daß alle Akte des Terrorismus kriminell und nicht zu rechtfertigen sind, ungeachtet ihrer Beweggründe und gleichviel wann und von wem sie begangen werden.

Der Sicherheitsrat bekundet seine Entschlossenheit, alle Formen des Terrorismus im Einklang mit seiner Verantwortung nach der Charta der Vereinten Nationen zu bekämpfen.«

Irak-Kuwait

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 24. März 2004 (UN-Dok. S/PRST/2004/6)

Auf der 4930. Sitzung des Sicherheitsrats am 24. März 2004 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes ›Die Situation zwischen Irak und Kuwait‹ durch den Rat durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat begrüßt das Schreiben des Generalsekretärs vom 18. März und den Briefwechsel zwischen Dr. Bahr Al-Uloom, dem Interimspräsidenten des Regierungsrats Iraks für den Monat März 2004, und Botschafter L. Paul Bremer III, dem Administrator der Provisorischen Behörde der Koalition (S/2004/225).

Der Sicherheitsrat begrüßt außerdem und unterstützt nachdrücklich den Beschluß des Generalsekretärs, so bald wie möglich seinen Sonderberater Lakhdar Brahimi und dessen Team sowie eine Wahlhilfegruppe nach Irak zu entsenden, um dem irakischen Volk bei der Bildung einer irakischen Interimsregierung, der am 30. Juni 2004 die Souveränität übertragen werden wird, sowie bei den Vorbereitungen auf die vor Ende Januar 2005 abzuhaltenden direkten Wahlen Hilfe zu gewähren und Rat zu erteilen.

Der Sicherheitsrat fordert alle Parteien in Irak auf, mit diesen Teams der Vereinten Nationen umfassend zusammenzuarbeiten, und begrüßt die Unterstützung auf dem Gebiet der Sicherheit und in anderen Bereichen, die der Regierungsrat Iraks und die Provisorische Behörde der Koalition ihnen gewähren.«

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Untersuchung der Verwaltung des Programms ›Öl für Lebensmittel‹ für Irak. – Resolution 1538(2004) vom 21. April 2004

Der Sicherheitsrat,

- dem Wunsch Ausdruck verleihend, daß eine umfassende und faire Untersuchung der Aktivitäten durchgeführt wird, mit denen die ehemalige Regierung Iraks die Bestimmungen der Resolution 661(1990) vom 6. August 1990 und späterer einschlägiger Resolutionen zu umgehen suchte, namentlich mittels Bestechung, Schmiergeldern, Preisaufschlägen bei Erdölverkäufen und unerlaubten Zahlungen beim Kauf humanitärer Güter,
- besorgt über Berichte und Kommentare in den Medien, die die Verwaltung und das Management des mit Resolution 986(1995) vom 14. April 1995 und späteren einschlägigen Resolutionen eingerichteten ›Öl-für-Lebensmittel‹-Programms (im folgenden als ›Programm‹ bezeichnet) in Frage gestellt haben, darunter auch Anschuldigungen von Betrug und Korruption,
- bekräftigend, daß jede unerlaubte Aktivität von Bediensteten, Mitarbeitern und Vertretern der Vereinten Nationen sowie von Auftragnehmern, einschließlich Stellen, die im Rahmen des Programms Verträge geschlossen haben, unannehmbar ist,
- betonend, wie wichtig es ist, daß alle Bediensteten und Mitarbeiter der Vereinten Nationen, die Provisorische Behörde der Koalition, Irak und alle anderen Mitgliedstaaten mit der unabhängigen hochrangigen Untersuchungskommission uneingeschränkt zusammenarbeiten,
- in Bekräftigung des Schreibens seines Präsidenten vom 31. März 2004, in dem die Entscheidung des Generalsekretärs begrüßt wird, eine unabhängige hochrangige Kommission zur Untersuchung der Verwaltung und des Managements des Programms einzusetzen, und Kenntnis nehmend von den Einzelheiten im Hinblick auf ihre Organisation und ihr Mandat,
 1. begrüßt die Einsetzung der unabhängigen hochrangigen Untersuchungskommission;
 2. fordert die Provisorische Behörde der Koalition, Irak und alle anderen Mitgliedstaaten, einschließlich ihrer nationalen Regulierungsbehörden, auf, mit der Untersuchungskommission uneingeschränkt und mit allen geeigneten Mitteln zusammenzuarbeiten;
 3. sieht dem Schlußbericht der Untersuchungskommission mit Interesse entgegen;
 4. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 27. April 2004 (UN-Dok. S/PRST/2004/11)

Auf der 4953. Sitzung des Sicherheitsrats am 27. April 2004 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes ›Die Situation zwischen Irak und Kuwait‹ durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat begrüßt mit Genugtuung die umfassende Unterrichtung durch den Sonderberater des Generalsekretärs, Herrn Lakhdar Brahimi.

Unter Hinweis auf die Erklärung seines Präsidenten vom 24. März 2004 (S/PRST/2004/6) vertritt der Sicherheitsrat die Auffassung, daß die Anstrengungen, die der Sonderberater und sein Team sowie das Wahlhilfeteam der Vereinten Nationen unternehmen, von besonderer Bedeutung und Dringlichkeit sind.

Der Sicherheitsrat unterstützt mit Nachdruck die Bemühungen und die Einsatzbereitschaft des Sonderberaters und begrüßt die von ihm unterbreiteten vorläufigen Ideen als Grundlage für die Bildung einer irakischen Interimsregierung, der am 30. Juni 2004 die Souveränität übertragen werden wird.

Der Sicherheitsrat legt dem Generalsekretär und seinem Sonderberater nahe, die von ihnen unternommenen Anstrengungen umsichtig fortzuführen, begrüßt die Absicht des Sonderberaters, sich in Kürze wieder nach Irak zu begeben, und sieht einer weiteren Unterrichtung nach seiner Rückkehr mit Interesse entgegen.

Der Sicherheitsrat fordert alle irakischen Parteien auf, mit dem Sonderberater uneingeschränkt zusammenzuarbeiten, und fordert außerdem die Nachbarn Iraks und die internationale Gemeinschaft insgesamt auf, diese Anstrengungen auf jede mögliche Weise zu unterstützen.«

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Übernahme der Verantwortung in Irak durch eine souveräne Interimsregierung. – Resolution 1546(2004) vom 8. Juni 2004

Der Sicherheitsrat,

- unter Begrüßung des Beginns einer neuen Phase im Übergang Iraks zu einer demokratisch gewählten Regierung, und dem Ende der Besetzung und der Übernahme der vollen Verantwortung und Autorität durch eine völlig souveräne und unabhängige Interimsregierung Iraks zum 30. Juni 2004 erwartungsvoll entgegensehend,
- unter Hinweis auf alle seine früheren einschlägigen Resolutionen über Irak,
- in Bekräftigung der Unabhängigkeit, Souveränität, Einheit und territorialen Unversehrtheit Iraks,
- sowie in Bekräftigung des Rechts des irakischen Volkes, frei über seine eigene politische Zukunft zu bestimmen und die Kontrolle über seine eigenen natürlichen Ressourcen auszuüben,
- in Anerkennung der Wichtigkeit der internationalen Unterstützung, insbesondere durch die Länder der Region, die Nachbarn Iraks und die Regionalorganisationen, für das Volk Iraks bei seinen Bemühungen, Sicherheit und Wohlstand zu erreichen, und feststellend, daß die erfolgreiche Durchführung dieser Resolution zur regionalen Stabilität beitragen wird,
- unter Begrüßung der Anstrengungen des Sonderberaters des Generalsekretärs, dem Volk Iraks bei der Bildung der Interimsregierung Iraks behilflich zu sein, wie in dem Schreiben des Generalsekretärs vom 7. Juni 2004 (S/2004/461) ausgeführt,
- Kenntnis nehmend von der Auflösung des Regierungsrats Iraks und unter Begrüßung der Fortschritte, die bei der Umsetzung der in Resolution 1511(2003) vom 16. Oktober 2003 genannten Regelungen für den politischen Übergang Iraks erzielt wurden,
- die Entschlossenheit der Interimsregierung Iraks begrüßend, auf ein föderales, demokratisches, pluralistisches und geeintes Irak hinzuarbeiten, in dem die politischen Rechte und die Menschenrechte uneingeschränkt geachtet werden,

- betonend, daß alle Parteien das archäologische, historische, kulturelle und religiöse Erbe Iraks achten und schützen müssen,
- bekräftigend, wie wichtig die Rechtsstaatlichkeit, die nationale Aussöhnung, die Achtung der Menschenrechte, namentlich der Rechte der Frau, die Grundfreiheiten und die Demokratie sind, namentlich freie und faire Wahlen,
- daran erinnernd, daß am 14. August 2003 die Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) eingerichtet wurde, und bekräftigend, daß die Vereinten Nationen eine führende Rolle dabei übernehmen sollen, das irakische Volk und die irakische Regierung bei der Bildung von Institutionen für eine repräsentative Regierung zu unterstützen,
- anerkennend, daß die internationale Unterstützung für die Wiederherstellung der Stabilität und der Sicherheit wesentlich für das Wohl des Volkes von Irak sowie für die Fähigkeit aller Beteiligten ist, ihre Tätigkeit im Namen des Volkes von Irak auszuüben, und die diesbezüglichen Beiträge der Mitgliedstaaten gemäß den Resolutionen 1483(2003) vom 22. Mai 2003 und 1511(2003) begrüßend,
- unter Hinweis auf den dem Sicherheitsrat am 16. April 2004 von den Vereinigten Staaten vorgelegten Bericht über die Tätigkeit und die Fortschritte der multinationalen Truppe,
- davon Kenntnis nehmend, daß der Ministerpräsident der Interimsregierung Iraks in seinem Schreiben vom 5. Juni 2004 an den Ratspräsidenten, das dieser Resolution als Anlage beigefügt ist, darum ersucht hat, die Präsenz der multinationalen Truppe beizubehalten,
- sowie anerkennend, wie wichtig das Einverständnis der souveränen Regierung Iraks mit der Präsenz der multinationalen Truppe und die enge Abstimmung zwischen der multinationalen Truppe und der Regierung sind,
- unter Begrüßung der Bereitschaft der multinationalen Truppe, ihre Anstrengungen fortzusetzen, um in Unterstützung des politischen Übergangs, insbesondere für die bevorstehenden Wahlen, zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Stabilität in Irak beizutragen und die Sicherheit der Präsenz der Vereinten Nationen in Irak zu gewährleisten, wie in dem Schreiben des Außenministers der Vereinigten Staaten vom 5. Juni 2004 an den Ratspräsidenten, das dieser Resolution als Anlage beigefügt ist, ausgeführt wird,
- feststellend, daß alle Kräfte, die die Aufrechterhaltung der Sicherheit und der Stabilität in Irak fördern, sich verpflichtet haben, im Einklang mit dem Völkerrecht, einschließlich der Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht, zu handeln und mit den zuständigen internationalen Organisationen zusammenzuarbeiten,
- erklärend, wie wichtig die internationale Hilfe für den Wiederaufbau und die Entwicklung der irakischen Wirtschaft ist,
- in Anerkennung der Vorteile, die Irak aus den Immunitäten und Vorrechten der irakischen Erdöleinkünfte und des Entwicklungsfonds für Irak erwachsen, und feststellend, wie wichtig es ist, daß die Interimsregierung Iraks sowie ihre Nachfolger nach der Auflösung der Provisorischen Behörde der Koalition für die Fortsetzung der Auszahlungen aus diesem Fonds sorgen,
- feststellend, daß die Situation in Irak nach wie vor eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt,
- tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,

1. unterstützt die Bildung einer souveränen Interimsregierung Iraks, wie sie am 1. Juni 2004 vorgestellt wurde, die spätestens am 30. Juni 2004 die volle Verantwortung und Autorität für die Regierung Iraks übernehmen und dabei alles unterlassen wird, was die Geschicke Iraks über den begrenzten Interimszeitraum hinaus beeinflussen würde, nach dem eine gewählte Übergangsregierung Iraks das Amt übernimmt, wie in Ziffer 4 vorgesehen;
2. begrüßt es, daß ebenfalls spätestens am 30. Juni 2004 die Besetzung enden und die Provisorische Behörde der Koalition zu bestehen aufhören wird und Irak wieder seine uneingeschränkte Souveränität geltend machen wird;
3. bekräftigt das Recht des irakischen Volkes, frei über seine eigene politische Zukunft zu bestimmen und die uneingeschränkte Autorität und Kontrolle über seine Finanzmittel und seine natürlichen Ressourcen auszuüben;
4. billigt den vorgeschlagenen Zeitplan für den politischen Übergang Iraks zu einer demokratischen Regierung, einschließlich
 - a) der Bildung der souveränen Interimsregierung Iraks, die spätestens am 30. Juni 2004 die Regierungsverantwortung und die Regierungsgewalt übernehmen wird;
 - b) der Einberufung einer Nationalkonferenz, die der Vielfalt der irakischen Gesellschaft Rechnung trägt; und
 - c) der Abhaltung demokratischer und direkter Wahlen, nach Möglichkeit bis zum 31. Dezember 2004 und keinesfalls später als am 31. Januar 2005, zu einer Übergangsnationalversammlung, die unter anderem dafür verantwortlich sein wird, eine Übergangsregierung Iraks zu bilden und eine ständige Verfassung für Irak auszuarbeiten, auf deren Grundlage bis zum 31. Dezember 2005 eine verfassungsgemäß gewählte Regierung zustande kommt;
5. bittet die Regierung Iraks, zu prüfen, wie die Einberufung eines internationalen Treffens diesen Prozeß unterstützen könnte, und stellt fest, daß er ein solches Treffen zur Unterstützung des politischen Übergangs und des Wiederaufbaus Iraks zum Nutzen des irakischen Volkes und im Interesse der Stabilität in der Region begrüßen würde;
6. fordert alle Iraker auf, diese Regelungen auf friedliche Weise vollständig umzusetzen, und fordert alle Staaten und die zuständigen Organisationen auf, die Umsetzung zu unterstützen;
7. beschließt, daß der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs und die Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) bei der Durchführung ihres Mandats, dem irakischen Volk und der irakischen Regierung Hilfe zu gewähren, soweit die Umstände es zulassen, wobei sie auf Ersuchen der Regierung Iraks tätig werden,
 - a) eine führende Rolle dabei übernehmen werden,
 - i) bei der Einberufung einer Nationalkonferenz im Juli 2004, von der ein Konsultativrat gewählt werden soll, behilflich zu sein;
 - ii) die Interimsregierung Iraks, die Unabhängige Wahlkommission Iraks und die Übergangsnationalversammlung hinsichtlich des Verfahrens für die Abhaltung der Wahlen zu beraten und zu unterstützen;
 - iii) den nationalen Dialog und die Herbeiführung eines Konsenses über die Ausarbeitung einer nationalen Verfassung durch das Volk Iraks zu fördern;
- b) und daß sie außerdem

- i) die Interimsregierung Iraks beim Aufbau wirksamer ziviler und sozialer Dienste beraten werden;
 - ii) zur Koordinierung und Bereitstellung von Wiederaufbau-, Entwicklungs- und humanitärer Hilfe beitragen werden;
 - iii) den Schutz der Menschenrechte, die nationale Aussöhnung sowie Justiz- und Gesetzesreformen fördern werden, um die Rechtsstaatlichkeit in Irak zu stärken; und
 - iv) die Regierung Iraks bei der Anfangsplanung für die Abhaltung einer umfassenden Volkszählung beraten und unterstützen werden;
8. begrüßt die laufenden Anstrengungen der designierten Interimsregierung Iraks, irakische Sicherheitskräfte einschließlich irakischer Streitkräfte (im folgenden als »irakische Sicherheitskräfte« bezeichnet) aufzustellen, die der Autorität der Interimsregierung Iraks und ihrer Nachfolger unterstehen werden und die schrittweise eine größere Rolle und letztlich die volle Verantwortung für die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Stabilität in Irak übernehmen werden;
 9. stellt fest, daß sich die multinationale Truppe in Irak auf Ersuchen der designierten Interimsregierung Iraks im Land befindet, und bekräftigt daher die Ermächtigung für die nach Resolution 1511(2003) geschaffene multinationale Truppe unter gemeinsamer Führung, unter Berücksichtigung der dieser Resolution als Anlage beigefügten Schreiben;
 10. beschließt, daß die multinationale Truppe ermächtigt ist, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Stabilität in Irak beizutragen, im Einklang mit den dieser Resolution als Anlage beigefügten Schreiben, in denen unter anderem das irakische Ersuchen um die Beibehaltung der Präsenz der multinationalen Truppe geäußert wird und ihre Aufgaben festgelegt werden, einschließlich der Verhütung und Abschreckung des Terrorismus, damit unter anderem die Vereinten Nationen ihre in Ziffer 7 festgelegte Rolle bei der Unterstützung des irakischen Volkes wahrnehmen können und damit das irakische Volk frei und ohne Einschüchterung den Zeitplan und das Programm für den politischen Prozeß umsetzen und aus den Wiederaufbau- und Wiederherstellungsmaßnahmen Nutzen ziehen kann;
 11. begrüßt in diesem Zusammenhang die dieser Resolution als Anlage beigefügten Schreiben, in denen unter anderem erklärt wird, daß derzeit Regelungen festgelegt werden, um eine Sicherheitspartnerschaft zwischen der souveränen Regierung Iraks und der multinationalen Truppe einzurichten und die Koordinierung zwischen ihnen zu gewährleisten, und stellt in dieser Hinsicht außerdem fest, daß die irakischen Sicherheitskräfte den zuständigen irakischen Ministern unterstellt sind, daß die Regierung Iraks die Autorität hat, irakische Sicherheitskräfte zu der multinationalen Truppe abzustellen, um mit dieser Operationen durchzuführen, und daß die in den Schreiben beschriebenen Sicherheitsstrukturen als Foren für die Regierung Iraks und die multinationale Truppe dienen werden, um Einvernehmen über das gesamte Spektrum grundlegender Sicherheits- und politischer Fragen herbeizuführen, einschließlich der Politik in bezug auf sensible offensive Operationen, und durch enge Abstimmung und Konsultation eine umfassende Partnerschaft zwischen den irakischen Sicherheitskräften und der multinationalen Truppe gewährleisten werden;
 12. beschließt ferner, daß das Mandat der multinationalen Truppe auf Ersuchen der Regierung Iraks oder zwölf Monate nach der Verabschiedung dieser Resolution erneut geprüft wird und daß dieses Mandat nach der Vollendung des in Ziffer 4 vorgesehenen politischen Prozesses auslaufen wird, und erklärt, daß er das Mandat zu einem früheren Zeitpunkt beenden wird, wenn die Regierung Iraks darum ersucht;
 13. nimmt Kenntnis von der in dem beigefügten Schreiben des Außenministers der Vereinigten Staaten bekundeten Absicht, eine gesonderte Einheit unter der gemeinsamen Führung der multinationalen Truppe zu schaffen, mit dem spezifischen Auftrag, die Sicherheit der Präsenz der Vereinten Nationen in Irak zu gewährleisten, erkennt an, daß die Durchführung von Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der in Irak tätigen Bediensteten des Systems der Vereinten Nationen erhebliche Ressourcen erfordern wird, und fordert die Mitgliedstaaten und die zuständigen Organisationen auf, diese Ressourcen, einschließlich Beiträge für diese Einheit, bereitzustellen;
 14. erkennt an, daß die multinationale Truppe im Rahmen eines Programms der Rekrutierung, Ausbildung, Ausstattung, Betreuung und Überwachung auch beim Aufbau der Kapazitäten der irakischen Sicherheitskräfte und -institutionen behilflich sein wird;
 15. ersucht die Mitgliedstaaten sowie die internationalen und regionalen Organisationen, Hilfe für die multinationale Truppe bereitzustellen, namentlich Militärkräfte, nach Vereinbarung mit der Regierung Iraks, um zur Deckung der Bedürfnisse des irakischen Volkes auf dem Gebiet der Sicherheit und der Stabilität sowie der humanitären und Wiederaufbauhilfe beizutragen, und die Anstrengungen der UNAMI zu unterstützen;
 16. betont, wie wichtig es ist, wirksame irakische Polizei-, Grenzschutz- und Objektschutzdienste unter der Kontrolle des Innenministeriums Iraks sowie, im Fall der Objektschutzdienste, anderer irakischer Ministerien aufzubauen, die die öffentliche Ordnung und die Sicherheit aufrechterhalten, einschließlich durch Bekämpfung des Terrorismus, und ersucht die Mitgliedstaaten und die internationalen Organisationen, der Regierung Iraks beim Aufbau der Kapazitäten dieser irakischen Institutionen behilflich zu sein;
 17. verurteilt alle Akte des Terrorismus in Irak, bekräftigt die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach den Resolutionen 1373(2001) vom 28. September 2001, 1267(1999) vom 15. Oktober 1999, 1333(2000) vom 19. Dezember 2000, 1390(2002) vom 16. Januar 2002, 1455(2003) vom 17. Januar 2003 und 1526(2004) vom 30. Januar 2004 sowie ihre anderen maßgeblichen internationalen Verpflichtungen, unter anderem bezüglich terroristischer Aktivitäten innerhalb Iraks, ausgehend von Irak oder gegen Bürger Iraks, und wiederholt namentlich seine Aufforderung an die Mitgliedstaaten, die Durchreise von Terroristen nach und aus Irak, die Durchführung von Waffen für Terroristen und Finanzgeschäfte zur Unterstützung von Terroristen zu verhindern, und betont erneut, wie wichtig es ist, die diesbezügliche Zusammenarbeit der Länder der Region, insbesondere der Nachbarn Iraks, zu verstärken;
 18. erkennt an, daß die Interimsregierung Iraks die Hauptrolle bei der Koordinierung der internationalen Hilfe für Irak übernehmen wird;
 19. begrüßt die Anstrengungen, die die Mitgliedstaaten und die internationalen Organisationen unternehmen, um den Ersuchen der Interimsregierung Iraks um die Bereitstellung technischer und sachverständiger Hilfe nachzukommen, während Irak seine Verwaltungskapazitäten wieder aufbaut;
 20. wiederholt sein Ersuchen an die Mitgliedstaaten, die internationalen Finanzinstitutionen und andere Organisationen, ihre Anstrengungen zu verstärken, um dem Volk Iraks beim Wiederaufbau und der Entwicklung der irakischen Wirtschaft behilflich zu sein, so auch indem sie über ein koordiniertes Geberhilfeprogramm internationale Sachverständige und die erforderlichen Mittel bereitstellen;
 21. beschließt, daß die auf Grund früherer Resolutionen bestehenden Verbote in bezug auf den Verkauf oder die Lieferung von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial an Irak nicht auf Rüstungsgüter oder sonstiges Wehrmaterial Anwendung finden, die die Regierung Iraks oder die multinationale Truppe benötigen, um den Zwecken dieser Resolution zu dienen, betont, wie wichtig es ist, daß sich alle Staaten streng daran halten, und verweist auf die bedeutende Rolle der Nachbarn Iraks in diesem Zusammenhang und fordert die Regierung Iraks und die multinationale Truppe auf, jeweils für das Vorhandensein geeigneter Umsetzungsverfahren zu sorgen;
 22. stellt fest, daß die Bestimmungen von Ziffer 21 nicht die Verbote oder Verpflichtungen der Staaten berühren, die sich auf die in den Ziffern 8 und 12 der Resolution 687(1991) vom 3. April 1991 genannten Gegenstände oder die in Ziffer 3 f) der Resolution 707(1991) vom 15. August 1991 beschriebenen Aktivitäten beziehen, und bekräftigt seine Absicht, die Mandate der Überwachungs-, Verifikations- und Inspektionskommission der Vereinten Nationen und der Internationalen Atomenergie-Organisation erneut zu prüfen;
 23. fordert die Mitgliedstaaten und die internationalen Organisationen auf, den Ersuchen Iraks um Hilfe bei seinen Anstrengungen zur Wiedereingliederung irakischer Veteranen und ehemaliger Angehöriger von Milizen in die irakische Gesellschaft nachzukommen;
 24. stellt fest, daß nach der Auflösung der Provisorischen Behörde der Koalition die Mittel im Entwicklungsfonds für Irak allein gemäß den Anweisungen der Regierung Iraks ausgezahlt werden, und beschließt, daß der Entwicklungsfonds für Irak auf transparente und ausgewogene Weise im Rahmen des irakischen Staatshaushalts eingesetzt wird, um unter anderem ausstehende Verbindlichkeiten zu Lasten des Entwicklungsfonds für Irak zu begleichen, daß die in Ziffer 20 der Resolution 1483(2003) getroffenen Regelungen für die Einzahlung der Erlöse aus den Exportverkäufen von Erdöl, Erdölprodukten und Erdgas auch weiterhin gelten, daß der Internationale Überwachungsbeirat seine Tätigkeit zur Überwachung des Entwicklungsfonds für Irak fortsetzen wird und daß ihm als zusätzliches Mitglied mit vollem Stimmrecht eine entsprechend qualifizierte, von der Regierung Iraks bestimmte Person angehören wird und daß geeignete Regelungen für die Fortsetzung der Einzahlung der in Ziffer 21 der Resolution 1483(2003) genannten Erlöse getroffen werden;
 25. beschließt ferner, daß die Bestimmungen der Ziffer 24 betreffend die Einzahlung der Erlöse in den Entwicklungsfonds für Irak und die Rol-

le des Internationalen Überwachungsbeirats auf Ersuchen der Übergangsregierung Iraks oder zwölf Monate nach der Verabschiedung dieser Resolution erneut geprüft werden und daß sie nach Vollendung des in Ziffer 4 vorgesehenen politischen Prozesses ihre Gültigkeit verlieren werden;

26. beschließt, daß im Zusammenhang mit der Auflösung der Provisorischen Behörde der Koalition die Interimsregierung Iraks und ihre Nachfolger die Rechte, Verantwortlichkeiten und Pflichten im Zusammenhang mit dem Programm ›Öl für Lebensmittel‹ übernehmen, die an die Behörde übertragen wurden, einschließlich der gesamten Verantwortung für den Betrieb des Programms und aller von der Behörde im Zusammenhang mit dieser Verantwortlichkeit eingegangenen Verpflichtungen, sowie die Verantwortung für die Gewährleistung der unabhängig bescheinigten Bestätigung der Auslieferung von Gütern, und beschließt ferner, daß nach einem Übergangszeitraum von 120 Tagen nach der Verabschiedung dieser Resolution die Interimsregierung Iraks und ihre Nachfolger die Verantwortung für die Zertifizierung der Auslieferung von Gütern im Rahmen von Verträgen übernehmen, deren Vorrang zuvor festgelegt wurde, und daß diese Zertifizierung als die unabhängige Bescheinigung gelten wird, die für die Freigabe der mit solchen Verträgen verbundenen Mittel erforderlich ist, wobei nach Bedarf Konsultationen zu führen sind, um die reibungslose Anwendung dieser Regelungen zu gewährleisten;
27. beschließt ferner, daß die Bestimmungen der Ziffer 22 der Resolution 1483(2003) auch weiterhin Anwendung finden, mit Ausnahme dessen, daß die darin gewährten Vorrechte und Immunitäten nicht auf rechtskräftige Urteile auf Grund vertraglicher Verpflichtungen Anwendung finden, die Irak nach dem 30. Juni 2004 eingeht;
28. begrüßt es, daß viele Gläubiger, einschließlich derjenigen des Pariser Clubs, zugesagt haben, nach Möglichkeiten für eine erhebliche Reduzierung der Staatsschulden Iraks zu suchen, fordert die Mitgliedstaaten sowie die internationalen und regionalen Organisationen auf, die Anstrengungen zum Wiederaufbau Iraks zu unterstützen, fordert die internationalen Finanzinstitutionen und die bilateralen Geber nachdrücklich auf, sofortige Schritte zu ergreifen, damit Irak ihr gesamtes Spektrum an Darlehen und sonstiger Finanzhilfe und Finanzregelungen offen steht, erkennt an, daß die Interimsregierung Iraks befugt sein wird, die in dieser Hinsicht erforderlichen Vereinbarungen und sonstigen Regelungen zu schließen und durchzuführen, und ersucht die Gläubiger, Institutionen und Geber, mit der Interimsregierung Iraks und ihren Nachfolgern vorrangig an diesen Angelegenheiten zu arbeiten;
29. erinnert die Mitgliedstaaten an ihre nach wie vor bestehenden Verpflichtungen, bestimmte Mittel, Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen einzufrieren und an den Entwicklungsfonds für Irak zu übertragen, im Einklang mit den Ziffern 19 und 23 der Resolution 1483(2003) und mit Resolution 1518(2003) vom 24. November 2003;
30. ersucht den Generalsekretär, dem Rat innerhalb von drei Monaten nach der Verabschiedung dieser Resolution über die Tätigkeit der UNAMI in Irak Bericht zu erstatten und danach in vierteljährlichen Abständen über die Fortschritte im Hinblick auf nationale Wahlen

und die Erfüllung aller Aufgaben der UNAMI Bericht zu erstatten;

31. ersucht darum, daß die Vereinigten Staaten im Namen der multinationalen Truppe dem Rat innerhalb von drei Monaten nach der Verabschiedung dieser Resolution und danach in vierteljährlichen Abständen über die Tätigkeit der Truppe und die von ihr erzielten Fortschritte Bericht erstatten;
32. beschließt, mit dieser Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

ANLAGE

Wortlaut der Schreiben des Ministerpräsidenten der Interimsregierung Iraks, Dr. Ijad Allawi, und des Außenministers der Vereinigten Staaten, Colin L. Powell, an den Präsidenten des Sicherheitsrats

Republik Irak
Büro des Ministerpräsidenten

Seiner Exzellenz
Herrn Lauro L. Baja, Jr.
Präsident des Sicherheitsrats
Vereinte Nationen
New York

5. Juni 2004

Exzellenz,

nach meiner Ernennung zum Ministerpräsidenten der Interimsregierung Iraks schreibe ich Ihnen, um der Entschlossenheit des Volkes Iraks Ausdruck zu verleihen, den politischen Übergangsprozeß zur Schaffung eines freien und demokratischen Irak zu vollenden und bei der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus als Partner mitzuwirken. In der kritischen neuen Phase, in die wir nun eintreten, indem wir unsere uneingeschränkte Souveränität wiedererlangen und den Weg zur Abhaltung von Wahlen beschreiten, werden wir die Hilfe der internationalen Gemeinschaft benötigen.

Die Interimsregierung Iraks wird alles tun, um sicherzustellen, daß diese Wahlen uneingeschränkt demokratisch, frei und fair sind. Sicherheit und Stabilität sind für unseren politischen Übergang nach wie vor unverzichtbar. Nach wie vor gibt es jedoch Kräfte in Irak, darunter auch ausländische Elemente, die sich dem Übergang zu Frieden, Demokratie und Sicherheit widersetzen. Die Regierung ist entschlossen, diese Kräfte zu überwinden und Sicherheitskräfte aufzubauen, die fähig sind, dem irakischen Volk angemessene Sicherheit zu gewährleisten. Bis wir in der Lage sind, selbst für unsere Sicherheit zu sorgen, insbesondere auch für die Verteidigung des irakischen Hoheitsgebiets zu Lande, zu Wasser und in der Luft, bitten wir den Sicherheitsrat und die internationale Gemeinschaft um Unterstützung bei diesen Bemühungen. Wir streben eine neue Resolution über das Mandat der Multinationalen Truppe (MNF) an, zur Aufrechterhaltung der Sicherheit in Irak beizutragen, namentlich durch die Aufgaben und Regelungen, die in dem Schreiben von Außenminister Colin Powell an den Präsidenten des Sicherheitsrats genannt sind. Die Regierung ersucht den Sicherheitsrat, das Mandat der Multinationalen Truppe auf Ersuchen der Übergangsregierung Iraks oder zwölf Monate nach der Verabschiedung einer solchen Resolution erneut zu prüfen.

Damit die irakische Regierung ihrer Verantwortung für die Sicherheit nachkommen kann, beabsichtige ich, geeignete Sicherheitsstrukturen zu schaffen, die es meiner Regierung und den irakischen Sicherheitskräften ermöglichen werden, diese Verantwort-

ung schrittweise zu übernehmen. Eine dieser Strukturen ist der Ministerausschuß für nationale Sicherheit, dessen Vorsitz ich führen werde und dem außerdem der Stellvertretende Ministerpräsident sowie die Minister für Verteidigung, Inneres, Auswärtige Angelegenheiten, Justiz und Finanzen angehören werden. Der Nationale Sicherheitsberater und der Direktor des Irakischen Nationalen Nachrichtendienstes werden ständige beratende Mitglieder des Ausschusses sein. Dieses Forum wird den allgemeinen Rahmen der irakischen Sicherheitspolitik festlegen. Ich beabsichtige, gegebenenfalls den Befehlshaber der Multinationalen Truppe, seinen Stellvertreter oder den vom Befehlshaber bestimmten Vertreter sowie andere in Betracht kommende Personen einzuladen, an diesem Forum teilzunehmen und auch darin mitzuwirken, und werde mich bereithalten, um mit der Multinationalen Truppe Mechanismen für die Koordinierung und Zusammenarbeit zu erörtern. Die irakischen Streitkräfte werden dem Generalstabschef und Verteidigungsminister unterstellt sein. Die anderen Sicherheitskräfte (die irakische Polizei, der Grenzschutz und der Objektschutzdienst) werden dem Innenminister oder anderen Ministern der Regierung unterstellt sein.

Darüber hinaus werden die zuständigen Minister und ich weitere Mechanismen zur Koordinierung mit der Multinationalen Truppe ausarbeiten. Ich beabsichtige, gemeinsam mit der Multinationalen Truppe Koordinierungsstellen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu schaffen, denen Kommandeure der irakischen Sicherheitskräfte und zivile Führungspersonen angehören, damit gewährleistet ist, daß die irakischen Sicherheitskräfte sich in allen sicherheitspolitischen und operativen Fragen mit der Multinationalen Truppe abstimmen, um eine einheitliche Führung der militärischen Operationen zu erreichen, in denen irakische Kräfte zusammen mit der Multinationalen Truppe eingesetzt sind. Darüber hinaus werden die Multinationale Truppe und die irakische Regierung einander gegenseitig über ihre Tätigkeiten auf dem Laufenden halten, einander regelmäßig konsultieren, um die wirksame Zuteilung und Verwendung von Personal, Ressourcen und Einrichtungen zu gewährleisten, nachrichtendienstliche Erkenntnisse austauschen und erforderlichenfalls Probleme an die jeweils nächste Führungsebene weiterleiten. Die irakischen Sicherheitskräfte werden in dem Maße, in dem die irakischen Fähigkeiten zunehmen, schrittweise mehr Verantwortung übernehmen.

Die Strukturen, die ich in diesem Schreiben beschrieben habe, werden als Foren dienen, in denen die Multinationale Truppe und die irakische Regierung Einvernehmen über das gesamte Spektrum grundlegender Sicherheits- und politischer Fragen erzielen können, einschließlich der Politik betreffend sensible offensive Operationen, und sie werden durch enge Abstimmung und Konsultation eine umfassende Partnerschaft zwischen den irakischen Streitkräften und der Multinationalen Truppe gewährleisten. Da dies für verschiedene souveräne Regierungen, einschließlich Iraks und der Vereinigten Staaten, sensible Fragen sind, müssen sie im Rahmen einer gegenseitigen Verständigung über unsere strategische Partnerschaft gelöst werden. Wir werden in den kommenden Wochen eng mit der Führung der Multinationalen Truppe zusammenarbeiten, um sicherzustellen, daß wir über einen solchen vereinbarten strategischen Rahmen verfügen.

Wir sind bereit, spätestens am 30. Juni die souveräne Regierungsverantwortung für Irak zu übernehmen. Wir sind uns der vor uns liegenden Schwierigkeiten und unserer Verantwortung gegenüber

dem irakischen Volk vollauf bewußt. Der Einsatz ist hoch, und wir brauchen die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft, wenn wir Erfolg haben wollen. Wir bitten den Sicherheitsrat, uns zu helfen, indem er jetzt handelt und eine Resolution des Sicherheitsrats verabschiedet, die uns die erforderliche Unterstützung gibt.

Ich gehe davon aus, daß die Miteinbringer des Resolutionsentwurfs beabsichtigen, dieses Schreiben der Resolution über Irak, über die gegenwärtig beraten wird, als Anlage beizufügen. In der Zwischenzeit ersuche ich Sie, den Ratsmitgliedern so schnell wie möglich Kopien dieses Schreibens zu übermitteln.

(gezeichnet) Dr. Ijad Allawi

Der Außenminister
Washington

Seiner Exzellenz
Herrn Lauro L. Baja, Jr.
Präsident des Sicherheitsrats
Vereinte Nationen
New York

5. Juni 2004

Exzellenz,

in Kenntnis des Ersuchens der Regierung Iraks um Beibehaltung der Präsenz der Multinationalen Truppe (MNF) in Irak und nach Konsultationen mit dem Ministerpräsidenten der Interimsregierung Iraks, Ijad Allawi, bestätige ich hiermit, daß die Multinationale Truppe unter gemeinsamer Führung bereit ist, auch künftig zur Aufrechterhaltung der Sicherheit in Irak beizutragen, insbesondere auch durch die Verhütung und Abschreckung des Terrorismus und den Schutz des Hoheitsgebiets Iraks. Ziel der Multinationalen Truppe wird es sein, dem irakischen Volk bei der Vollendung des politischen Übergangs zu helfen und es den Vereinten Nationen und der internationalen Gemeinschaft zu ermöglichen, ihre Arbeit zur Erleichterung des Wiederaufbaus Iraks durchzuführen.

Die Fähigkeit des irakischen Volkes, seine Ziele zu erreichen, wird in hohem Maße von der Sicherheitssituation in Irak beeinflusst werden. Wie die jüngsten Ereignisse gezeigt haben, stellen die anhaltenden Angriffe von Aufständischen, darunter Angehörigen des ehemaligen Regimes, ausländischen Kämpfern und illegalen Milizen, eine Herausforderung für all jene dar, die sich für einen besseren Irak einsetzen.

Der Aufbau einer wirksamen und kooperativen Sicherheitspartnerschaft zwischen der Multinationalen Truppe und der souveränen Regierung Iraks ist für die Stabilität des Landes von entscheidender Bedeutung. Der Befehlshaber der Multinationalen Truppe wird in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit der souveränen Regierung Iraks, unter Anerkennung und Achtung ihrer Souveränität, zur Gewährleistung der Sicherheit beitragen. Zu diesem Zweck ist die Multinationale Truppe bereit, an den Erörterungen des Ministerausschusses für nationale Sicherheit über den allgemeinen Rahmen der Sicherheitspolitik teilzunehmen, wie im Schreiben des Ministerpräsidenten der Interimsregierung Iraks, Ijad Allawi, vom 5. Juni 2004 erwähnt. In Anerkennung dessen, daß die irakischen Sicherheitskräfte den zuständigen irakischen Ministern unterstellt sind, wird sich die Multinationale Truppe bei der Umsetzung dieser Politik mit den irakischen Sicherheitskräften auf allen Ebenen – der nationalen, regionalen und lokalen – abstimmen, um eine ein-

heitliche Führung der militärischen Operationen zu erreichen, in denen irakische Truppen zusammen mit der Multinationalen Truppe eingesetzt sind. Darüber hinaus werden die Multinationale Truppe und die irakische Regierung einander gegenseitig über ihre Tätigkeiten auf dem laufenden halten, einander regelmäßig konsultieren, um die wirksame Zuteilung und Verwendung von Personal, Ressourcen und Einrichtungen zu gewährleisten, nachrichtendienstliche Erkenntnisse austauschen und erforderlichenfalls Probleme an die jeweils nächste Führungsebene weiterleiten. Wir werden in den von Ministerpräsident Allawi in seinem Schreiben vom 5. Juni beschriebenen Foren darauf hinarbeiten, Einvernehmen über das gesamte Spektrum grundlegender Sicherheits- und politischer Fragen zu erzielen, einschließlich der Politik betreffend sensible offensive Operationen, und wir werden durch enge Abstimmung und Konsultation eine umfassende Partnerschaft zwischen der Multinationalen Truppe und den irakischen Kräften gewährleisten.

Gemäß der getroffenen Vereinbarung ist die Multinationale Truppe bereit, auch künftig ein breites Spektrum von Aufgaben wahrzunehmen, um zur Aufrechterhaltung der Sicherheit beizutragen und den Schutz der Truppe zu gewährleisten. Dazu gehören die Tätigkeiten, die erforderlich sind, um laufenden Bedrohungen der Sicherheit durch Kräfte zu begegnen, die die politische Zukunft Iraks mit Gewalt zu beeinflussen suchen. Dies beinhaltet Kampfeinsätze gegen Mitglieder dieser Gruppen, ihre Internierung, sofern dies aus zwingenden Sicherheitsgründen geboten ist, und die Fortsetzung der Suche nach Waffen, die die Sicherheit Iraks bedrohen, sowie deren Sicherstellung. Ein weiteres Ziel wird die Ausbildung und Ausrüstung der irakischen Sicherheitskräfte sein, die zunehmend die Verantwortung für die Aufrechterhaltung der Sicherheit in Irak übernehmen werden. Die Multinationale Truppe ist außerdem bereit, nach Bedarf an der Bereitstellung von humanitärer Hilfe, der Unterstützung ziviler Angelegenheiten und der Not- und Wiederaufbauhilfe mitzuwirken, sofern die Interimsregierung Iraks darum ersucht und im Einklang mit den früheren Resolutionen des Sicherheitsrats.

Des Weiteren ist die Multinationale Truppe bereit, innerhalb der MNF einen Verband zu schaffen oder zu unterstützen, der die Sicherheit des Personals und der Einrichtungen der Vereinten Nationen gewährleistet. Wir haben eingehende Konsultationen mit den Verantwortlichen der Vereinten Nationen über die Sicherheitserfordernisse der Vereinten Nationen geführt und sind der Auffassung, daß ein Verband in Brigadestärke erforderlich sein wird, um die Sicherheitsanstrengungen der Vereinten Nationen zu unterstützen. Dieser Verband wird unter der Führung des Befehlshabers der Multinationalen Truppe stehen und unter anderem die Aufgabe haben, für die Bewachung und Außensicherung der Einrichtungen der Vereinten Nationen zu sorgen, und Geleitschutzaufgaben für die Mission der Vereinten Nationen wahrnehmen.

Um auch künftig zur Sicherheit beizutragen, muß die Multinationale Truppe auch weiterhin in einem Rahmen operieren, der der Truppe und ihrem Personal die Rechtsstellung gewährt, die für die Erfüllung ihres Auftrags erforderlich ist, in dem die beitragenden Staaten dafür verantwortlich sind, die Gerichtsbarkeit über ihr Personal auszuüben, und der Regelungen für das Material und die Mittel der Multinationalen Truppe und ihre Verwendung gewährleistet. Der bestehende Rahmen, der diese Angelegenheiten regelt, ist für diese Zwecke ausreichend. Darüber hinaus sind die Streitkräfte, aus denen die Multinationale Truppe sich zusammensetzt,

heute und in Zukunft darauf verpflichtet, jederzeit in Übereinstimmung mit ihren Verpflichtungen aus dem Recht bewaffneter Konflikte zu handeln, namentlich den Genfer Abkommen.

Die Multinationale Truppe ist bereit, ihre gegenwärtigen Anstrengungen fortzusetzen, um zur Schaffung eines sicheren Umfelds beizutragen, innerhalb dessen die internationale Gemeinschaft im allgemeinen ihre wichtige Rolle bei der Erleichterung des Wiederaufbaus Iraks erfüllen kann. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben im vor uns liegenden Zeitraum werden wir unter voller Anerkennung und Achtung der irakischen Souveränität handeln. Wir hoffen, daß andere Mitgliedstaaten und internationale und regionale Organisationen das Volk Iraks und die souveräne irakische Regierung bei der Bewältigung der vor ihnen liegenden Herausforderungen beim Aufbau eines demokratischen, sicheren und wohlhabenden Irak unterstützen werden.

Die Miteinbringer des Resolutionsentwurfs beabsichtigen, dieses Schreiben der Resolution über Irak, über die gegenwärtig beraten wird, als Anlage beizufügen. In der Zwischenzeit ersuche ich Sie, den Ratsmitgliedern so schnell wie möglich Kopien dieses Schreibens zu übermitteln.

Mit vorzüglicher Hochachtung
(gezeichnet) Colin L. Powell

Massenvernichtungswaffen

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 22. April 2004 (UN-Dok. S/PRST/2004/10)

Auf der 4949. Sitzung des Sicherheitsrats am 22. April 2004 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes »Beschluß der Libysch-Arabischen Dschamahirija, ihre Programme für Massenvernichtungswaffen aufzugeben« durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat nimmt Kenntnis von der Resolution 2004/18 des Gouverneursrats der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) betreffend die Durchführung des Sicherheitsabkommens der Sozialistischen Libysch-Arabischen Volks-Dschamahirija, eines Vertragsstaats des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, mit der der Rat den Generaldirektor der IAEA ersuchte, dem Sicherheitsrat über einen Fall der Nichteinhaltung nur zu Informationszwecken Bericht zu erstatten, wobei er gleichzeitig die Sozialistische Libysch-Arabisch-Volks-Dschamahirija für die Abhilfemaßnahmen lobte, die sie bislang ergriffen hat und die sie zu ergreifen beabsichtigt.

Der Sicherheitsrat begrüßt den Beschluß der Sozialistischen Libysch-Arabischen Volks-Dschamahirija, ihre Programme zur Entwicklung von Massenvernichtungswaffen und deren Trägersystemen aufzugeben, sowie die positiven Maßnahmen, die sie ergriffen hat, um ihre Zusagen und Verpflichtungen zu erfüllen, namentlich ihre aktive Zusammenarbeit mit der IAEA und der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW).

Der Sicherheitsrat nimmt davon Kenntnis, daß der Gouverneursrat der IAEA den Beschluß der Sozialistischen Libysch-Arabischen Volks-Dschamahirija in seiner Resolution 2004/18 als einen Schritt zur Verwirklichung des Ziels eines von Massenvernichtungswaffen freien und in Frieden lebenden Afrikas und Nahen Ostens anerkannt hat.

Der Sicherheitsrat erklärt erneut, daß versucht werden muß, Proliferationsprobleme mit friedlichen Mitteln auf politischem und diplomatischem Weg zu lösen.

Der Sicherheitsrat begrüßt die Anstrengungen, die derzeit unternommen werden und in Zukunft unternommen werden sollen, um der Sozialistischen Libysch-Arabischen Volks-Dschamahirija bei dieser Aufgabe behilflich zu sein, und gibt der Hoffnung Ausdruck, daß die von der Sozialistischen Libysch-Arabischen Volks-Dschamahirija ergriffenen Maßnahmen die internationale Zusammenarbeit mit ihr erleichtern und verbessern und die Sicherheit des Landes erhöhen werden.

Der Sicherheitsrat ermutigt die Sozialistische Libysch-Arabischen Volks-Dschamahirija, für die verifizierte Beseitigung aller ihrer Programme für Massenvernichtungswaffen zu sorgen. Er begrüßt die Rolle, die die IAEA und die OPCW dabei spielen, der Sozialistischen Libysch-Arabischen Volks-Dschamahirija die Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu erleichtern, was beweist, wie wichtig und nützlich die bestehenden Regelungen auf Grund von internationalen Verträgen sind.

Der Sicherheitsrat gibt der Hoffnung Ausdruck, daß die Resolution 2004/18 des Gouverneursrats der IAEA in einem Geist der ständigen Zusammenarbeit durchgeführt werden wird.«

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Nichtverbreitung aller Arten von Massenvernichtungswaffen. – Resolution 1540(2004) vom 28. April 2004

Der Sicherheitsrat,

- bekräftigend, daß die Verbreitung nuklearer, chemischer und biologischer Waffen und ihrer Trägersysteme* eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt,
- in diesem Zusammenhang in Bekräftigung der Erklärung seines Präsidenten (S/23500), die auf der am 31. Januar 1992 auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs abgehaltenen Ratsitzung verabschiedet wurde und in der es unter anderem heißt, daß alle Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen in bezug auf Rüstungskontrolle und Abrüstung erfüllen und jede Verbreitung aller Arten von Massenvernichtungswaffen verhüten müssen,
- sowie unter Hinweis darauf, daß in der Erklärung die Notwendigkeit unterstrichen wurde, daß alle Mitgliedstaaten etwaige Probleme in diesem Zusammenhang, welche die Erhaltung der regionalen und weltweiten Stabilität bedrohen oder stören, auf friedlichem Wege im Einklang mit der Charta regeln,

* Begriffsbestimmungen nur für die Zwecke dieser Resolution:
Trägersysteme: Flugkörper, Raketen und andere unbemannte Systeme, die als Einsatzmittel für nukleare, chemische oder biologische Waffen dienen können und die speziell für diesen Verwendungszweck entwickelt wurden.

Nichtstaatlicher Akteur: Person oder Organisation, die bei der Durchführung von Aktivitäten, die unter den Anwendungsbereich dieser Resolution fallen, nicht unter der rechtmäßigen Autorität eines Staates handelt.
Verwandtes Material: Material, Ausrüstung und Technologien, die von den einschlägigen multilateralen Verträgen und Abmachungen erfaßt sind oder auf nationalen Kontrolllisten stehen und die für die Konstruktion, Entwicklung, Herstellung oder Nutzung von nuklearen, chemischen und biologischen Waffen und ihren Trägersystemen verwendet werden könnten.

- in Bekräftigung seiner Entschlossenheit, im Einklang mit den ihm nach der Charta der Vereinten Nationen obliegenden Hauptverantwortlichkeiten geeignete und wirksame Maßnahmen zur Abwehr jeder Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu ergreifen, die durch die Verbreitung nuklearer, chemischer und biologischer Waffen und ihrer Trägersysteme verursacht wird,
- sowie in Bekräftigung seiner Unterstützung für die multilateralen Verträge, die die Beseitigung oder die Verhütung der Verbreitung nuklearer, chemischer oder biologischer Waffen zum Ziel haben, und erklärend, wie wichtig es ist, daß alle Vertragsstaaten dieser Verträge sie uneingeschränkt durchführen, um so die internationale Stabilität zu fördern,
- in diesem Zusammenhang unter Begrüßung der Maßnahmen der multilateralen Abmachungen, die zur Nichtverbreitung beitragen,
- erklärend, daß die Verhütung der Verbreitung nuklearer, chemischer und biologischer Waffen nicht die internationale Zusammenarbeit im Hinblick auf Materialien, Ausrüstung und Technologien für friedliche Zwecke behindern darf, daß jedoch die Ziele der friedlichen Nutzung nicht als Deckmantel für die Verbreitung dieser Waffen dienen dürfen,
- ernsthaft besorgt über die Bedrohung durch den Terrorismus und die Gefahr, daß nichtstaatliche Akteure* wie diejenigen, die in der vom Ausschuß des Sicherheitsrats nach Resolution 1267(1999) erstellten und geführten Liste der Vereinten Nationen genannt werden, und diejenigen, auf die die Resolution 1373 (2001) Anwendung findet, nukleare, chemische und biologische Waffen und ihre Trägersysteme erwerben, entwickeln, mit ihnen handeln oder sie einsetzen könnten,
- ernsthaft besorgt über die Bedrohung durch den unerlaubten Handel mit nuklearen, chemischen oder biologischen Waffen und ihren Trägersystemen und damit verwandtem Material*, der die Frage der Verbreitung derartiger Waffen um eine neue Dimension erweitert und ebenso eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt,
- in der Erkenntnis, daß es einer stärkeren Koordinierung der Anstrengungen auf nationaler, subregionaler, regionaler und internationaler Ebene bedarf, damit dieser ernststen Herausforderung und Gefahr für die internationale Sicherheit weltweit wirksamer entgegengetreten werden kann,
- sowie in der Erkenntnis, daß die meisten Staaten im Rahmen von Verträgen, deren Vertragspartei sie sind, verbindliche rechtliche Verpflichtungen eingegangen sind oder sonstige Zusagen gegeben haben, um die Verbreitung nuklearer, chemischer oder biologischer Waffen zu verhüten, und daß sie wirksame Maßnahmen ergriffen haben, um über sicherheitsempfindliches Material Buch zu führen, es zu sichern und physisch zu schützen, beispielsweise die Maßnahmen, die im Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial verlangt werden, sowie diejenigen, die die Internationale Atomenergie-Organisation in ihrem Verhaltenskodex für die Sicherheit und Sicherung radioaktiver Strahlenquellen empfiehlt,
- ferner in der Erkenntnis, daß alle Staaten dringend weitere wirksame Maßnahmen ergreifen müssen, um die Verbreitung nuklearer, chemischer oder biologischer Waffen und ihrer Trägersysteme zu verhüten,
- allen Mitgliedstaaten nahelegend, die Abrüstungs-

- stungsverträge und -übereinkünfte, deren Vertragspartei sie sind, uneingeschränkt durchzuführen,
- in Bekräftigung der Notwendigkeit, durch terroristische Handlungen verursachte Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit mit allen Mitteln, im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen, zu bekämpfen,
- entschlossen, in Zukunft eine wirksame Antwort auf die globalen Bedrohungen auf dem Gebiet der Nichtverbreitung zu erleichtern,
- tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,
 1. beschließt, daß alle Staaten die Gewährung jeder Form von Unterstützung für nichtstaatliche Akteure unterlassen werden, die versuchen, nukleare, chemische oder biologische Waffen und ihre Trägersysteme zu entwickeln, zu erwerben, herzustellen, zu besitzen, zu transportieren, weiterzugeben oder einzusetzen;
 2. beschließt außerdem, daß alle Staaten nach Maßgabe ihrer innerstaatlichen Verfahren geeignete wirksame Rechtsvorschriften erlassen und anwenden werden, die es jedem nichtstaatlichen Akteur untersagen, nukleare, chemische oder biologische Waffen und ihre Trägersysteme herzustellen, zu erwerben, zu besitzen, zu entwickeln, zu transportieren, weiterzugeben oder einzusetzen, insbesondere für terroristische Zwecke, und den Versuch verbieten, eine dieser Aktivitäten zu begehen, sich als Mittäter oder Gehilfe daran zu beteiligen, sie zu unterstützen oder sie zu finanzieren;
 3. beschließt ferner, daß alle Staaten wirksame Maßnahmen ergreifen und durchsetzen werden, um innerstaatliche Kontrollen zur Verhütung der Verbreitung von nuklearen, chemischen oder biologischen Waffen und ihren Trägersystemen einzurichten, einschließlich angemessener Kontrollen über verwandtes Material, und daß sie zu diesem Zweck
 - a) geeignete und wirksame Maßnahmen ausarbeiten und aufrechterhalten werden, um über die Herstellung, die Verwendung, die Lagerung und den Transport solcher Gegenstände Buch zu führen und ihre Sicherheit zu gewährleisten;
 - b) geeignete und wirksame Maßnahmen zum physischen Schutz ausarbeiten und aufrechterhalten werden;
 - c) geeignete und wirksame Grenzkontrollen und Strafverfolgungsmaßnahmen ausarbeiten und aufrechterhalten werden, um den unerlaubten Handel und Vermittlungsgeschäfte mit diesen Gegenständen im Einklang mit ihren nationalen rechtlichen Befugnissen und Rechtsvorschriften sowie dem Völkerrecht aufzudecken, abzuschrecken, zu verhüten und zu bekämpfen, erforderlichenfalls auch durch internationale Zusammenarbeit;
 - d) geeignete und wirksame einzelstaatliche Export- und Umschlagskontrollen für diese Gegenstände einrichten, ausarbeiten, überprüfen und aufrechterhalten werden, einschließlich geeigneter Gesetze und sonstiger Vorschriften zur Kontrolle der Ausfuhr, Durchfuhr, des Umschlags und der Wiederausfuhr sowie Kontrollen der Bereitstellung von Geldern und Dienstleistungen im Zusammenhang mit diesen Ausfuhren und Umschlagstätigkeiten, die Finanzierung und Transportleistungen, die zur Verbreitung beitragen würden, sowie Endverwenderkontrollen einrichten und angemessen-

- sene straf- oder zivilrechtliche Sanktionen für Verstöße gegen derartige Ausführungskontrollgesetze und -vorschriften festlegen und anwenden;
4. beschließt, im Einklang mit Regel 28 seiner vorläufigen Geschäftsordnung für einen Zeitraum von nicht mehr als zwei Jahren einen aus allen Ratsmitgliedern bestehenden Ausschuss des Sicherheitsrats einzusetzen, der gegebenenfalls unter Heranziehung anderer Fachkenntnisse dem Sicherheitsrat zur Prüfung durch den Rat über die Durchführung dieser Resolution Bericht erstatten wird, und fordert zu diesem Zweck die Staaten auf, dem Ausschuss spätestens sechs Monate nach der Verabschiedung dieser Resolution einen ersten Bericht über die Maßnahmen vorzulegen, die sie zur Durchführung dieser Resolution ergriffen haben beziehungsweise zu ergreifen beabsichtigen;
 5. beschließt, daß die in dieser Resolution festgelegten Verpflichtungen nicht so auszulegen sind, als stünden sie im Widerspruch zu den Rechten und Pflichten der Vertragsstaaten des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, des Chemiewaffenübereinkommens und des Übereinkommens über biologische Waffen und Toxinwaffen oder als änderten sie diese, oder als änderten sie die Verantwortlichkeiten der Internationalen Atomenergie-Organisation oder der Organisation für das Verbot chemischer Waffen;
 6. erkennt an, wie nützlich für die Durchführung dieser Resolution wirksame nationale Kontrolllisten sind, und fordert alle Mitgliedstaaten auf, erforderlichenfalls so bald wie möglich solche Listen zu erstellen;
 7. ist sich dessen bewußt, daß manche Staaten bei der Durchführung der Bestimmungen dieser Resolution in ihrem Hoheitsgebiet möglicherweise Hilfe benötigen werden, und bittet die Staaten, die dazu in der Lage sind, den Staaten, die nicht über die erforderlichen rechtlichen und regulatorischen Infrastrukturen, Umsetzungserfahrung und/oder Ressourcen zur Durchführung der genannten Bestimmungen verfügen, auf deren konkretes Ersuchen gegebenenfalls Hilfe anzubieten;
 8. fordert alle Staaten auf,
 - a) die allgemeine Annahme und uneingeschränkte Durchführung sowie erforderlichenfalls die Stärkung der multilateralen Verträge zu fördern, deren Vertragspartei sie sind und die zum Ziel haben, die Verbreitung nuklearer, biologischer oder chemischer Waffen zu verhüten;
 - b) soweit noch nicht geschehen, innerstaatliche Regeln und Vorschriften zu erlassen, um die Einhaltung ihrer Verpflichtungen aus den wichtigsten multilateralen Nichtverbreitungsverträgen zu gewährleisten;
 - c) ihr Bekenntnis zur multilateralen Zusammenarbeit zu erneuern und umzusetzen, insbesondere im Rahmen der Internationalen Atomenergie-Organisation, der Organisation für das Verbot chemischer Waffen und des Übereinkommens über biologische Waffen und Toxinwaffen, die wichtige Mittel zur Verfolgung und Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele auf dem Gebiet der Nichtverbreitung und zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit für friedliche Zwecke sind;
 - d) geeignete Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit der Industrie und der Öffentlichkeit und zu ihrer Information über die Verpflichtungen zu entwickeln, die ihnen nach

den entsprechenden Rechtsvorschriften obliegen;

9. fordert alle Staaten auf, den Dialog und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Nichtverbreitung zu fördern, um der Bedrohung zu begegnen, die von der Verbreitung nuklearer, chemischer oder biologischer Waffen und ihrer Trägersysteme ausgeht;
10. fordert alle Staaten auf, zur weiteren Bekämpfung dieser Bedrohung im Einklang mit ihren nationalen rechtlichen Befugnissen und Rechtsvorschriften und in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht gemeinschaftliche Maßnahmen zu ergreifen, um den unerlaubten Handel mit nuklearen, chemischen oder biologischen Waffen, ihren Trägersystemen und verwandtem Material zu verhüten;
11. bekundet seine Absicht, die Durchführung dieser Resolution genau zu verfolgen und auf geeigneter Ebene weitere Beschlüsse zu fassen, die gegebenenfalls zu diesem Zweck erforderlich sind;
12. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Somalia

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 25. Februar 2004 (UN-Dok. S/PRST/2004/3)

Auf der 4915. Sitzung des Sicherheitsrats am 25. Februar 2004 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes »Die Situation in Somalia« durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat, unter Hinweis auf seine früheren Beschlüsse betreffend die Situation in Somalia, insbesondere die Erklärung seines Präsidenten vom 11. November 2003 (S/PRST/2003/19), und unter Begrüßung des Berichts des Generalsekretärs vom Februar 2004 (S/2004/115), bekräftigt sein Eintreten für eine umfassende und dauerhafte Regelung der Situation in Somalia sowie seine Achtung der Souveränität, der territorialen Unversehrtheit, der politischen Unabhängigkeit und der Einheit des Landes im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen. Der Sicherheitsrat bekundet erneut seine nachdrückliche Unterstützung für den Prozeß der nationalen Aussöhnung in Somalia und die in Kenia stattfindende Nationale Aussöhnungskonferenz für Somalia, die unter der Schirmherrschaft der Zwischenstaatlichen Behörde für Entwicklung (IGAD) eingeleitet wurden. Der Sicherheitsrat spricht dem Präsidenten Kenias, Mwai Kibaki, dem Präsidenten Ugandas, Yoweri Museveni, den anderen IGAD-Führern und den internationalen Unterstützern der Nationalen Aussöhnungskonferenz für Somalia seine Anerkennung für die Beharrlichkeit aus, mit der sie den Somaliern bei der Verwirklichung der nationalen Aussöhnung behilflich waren. Der Sicherheitsrat begrüßt es, daß die somalischen Delegierten bei den vom 9. bis 29. Januar 2004 in Nairobi abgehaltenen Konsultativtreffen zu Somalia am 29. Januar 2004 die Erklärung über die Harmonisierung der verschiedenen Fragen unterzeichnet haben, als wichtigen Schritt in Richtung auf dauerhaften Frieden und Aussöhnung in Somalia, und fordert alle Unterzeichner der Vereinbarung

nachdrücklich auf, ihre Zusage, den Friedensprozeß weiter voranzubringen, voll einzuhalten. Der Sicherheitsrat fordert die somalischen Parteien auf, auf den erzielten Fortschritten aufzubauen und die Nationale Aussöhnungskonferenz für Somalia rasch mit einer dauerhaften und alle Seiten einschließenden Lösung des Konflikts in Somalia abzuschließen, indem sie eine bestandfähige Übergangsregierung einsetzen. Der Sicherheitsrat erklärt erneut, daß die somalischen Parteien die Erklärung von Eldoret vom 27. Oktober 2002 über die Einstellung der Feindseligkeiten einhalten und zügig umsetzen sollen, und fordert die somalischen Parteien auf, auch weiterhin auf eine umfassende Sicherheitsregelung für Somalia hinzuwirken. Der Sicherheitsrat betont, daß eine umfassende Waffenruhe in ganz Somalia dringend geboten ist und daß die somalischen Parteien selbst dafür verantwortlich sind, diese herbeizuführen. Der Rat fordert die somalischen Parteien auf, die Waffenruhe vollständig durchzuführen, um Sicherheit zu gewährleisten, und ihre Meinungsverschiedenheiten mit friedlichen Mitteln beizulegen. Der Sicherheitsrat verurteilt diejenigen, die den Friedensprozeß behindern, und betont, daß diejenigen, die auf dem Weg der Konfrontation und des Konflikts beharren, zur Rechenschaft gezogen werden. Der Rat wird die Situation auch weiterhin aufmerksam verfolgen. Der Sicherheitsrat fordert alle Nachbarstaaten zur Fortsetzung ihrer Bemühungen auf, auf umfassende und konstruktive Weise an dem Prozeß der nationalen Aussöhnung in Somalia mitzuwirken, um zu seinem Erfolg und zur Herbeiführung des Friedens in der Region beizutragen. Der Sicherheitsrat begrüßt die Zusage der Afrikanischen Union, eine Militärbeobachtermission nach Somalia zu dislozieren, und die diesbezüglichen Vorbereitungen und fordert die internationale Gemeinschaft auf, die Anstrengungen der Afrikanischen Union zur Verbesserung der Sicherheitslage in Somalia zu unterstützen. Der Sicherheitsrat fordert die internationale Gemeinschaft auf, ihre Anstrengungen zur Unterstützung der IGAD bei der Erleichterung der Nationalen Aussöhnungskonferenz für Somalia fortzusetzen, und fordert die Geberländer auf, zu der Konferenz, zu dem Treuhandfonds der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Somalia und zu dem konsolidierten interinstitutionellen Beitragsappell der Vereinten Nationen für Somalia Beiträge zu leisten. Der Sicherheitsrat verleiht seiner ernsthaften Besorgnis über die humanitäre Lage in Somalia Ausdruck und fordert die somalischen Führer auf, die Lieferung dringend benötigter humanitärer Hilfsgüter zu erleichtern und die Sicherheit aller internationalen und nationalen humanitären Helfer sicherzustellen. Der Sicherheitsrat erklärt erneut seine Besorgnis über den fortgesetzten Zustrom von Waffen und Munition nach Somalia, begrüßt die Einsetzung der Überwachungsgruppe nach Resolution 1519(2003) vom 16. Dezember 2003 und fordert die in Betracht kommenden Staaten und Stellen auf, das Waffenembargo genauestens zu befolgen und mit der Überwachungsgruppe zusammenzuarbeiten. Der Sicherheitsrat begrüßt die Bereitschaft des Generalsekretärs, die Aufmerksamkeit der Vereinten Nationen im Rahmen der vorhandenen Mittel verstärkt auf die Entwicklungen in Somalia zu richten. Der Rat erklärt erneut, daß entsprechend der Erklärung seines Präsidenten vom 28. März 2002 (S/PRST/2002/8) ein umfassendes Friedenskonsolidierungsprogramm, das besonderes Gewicht auf

die Entwaffnung, Demobilisierung, Rehabilitation und Wiedereingliederung legt, für Somalia in der Konfliktfolgezeit wichtig sein wird. Der Sicherheitsrat ersucht den Generalsekretär, in seinem nächsten Bericht Möglichkeiten zu erwägen und vorzuschlagen, wie die Rolle der Vereinten Nationen bei der Unterstützung des von der IGAD geförderten somalischen Aussöhnungsprozesses ausgeweitet werden kann. Der Sicherheitsrat bekundet seine Bereitschaft, den somalischen Parteien behilflich zu sein und die IGAD bei der Umsetzung der auf der Nationalen Aussöhnungskonferenz für Somalia erzielten Vereinbarungen zu unterstützen.«

Westsahara

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verlängerung des Mandats der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO). – Resolution 1541(2004) vom 29. April 2004

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf alle seine früheren Resolutionen zur Westsahara und insbesondere in Bekräftigung der Resolution 1495(2003) vom 31. Juli 2003,
 - in Bekräftigung seiner Entschlossenheit, den Parteien bei der Herbeiführung einer gerechten, dauerhaften und für beide Seiten annehmbaren politischen Lösung behilflich zu sein, die die Selbstbestimmung des Volkes von Westsahara im Rahmen von Regelungen vorsieht, die mit den Grundsätzen und Zielen der Charta der Vereinten Nationen im Einklang stehen, und unter Hinweis auf die diesbezügliche Rolle und die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten der Parteien,
 - nach Behandlung des Berichts des Generalsekretärs vom 23. April 2004 (S/2004/325),
1. bekräftigt seine Unterstützung für den Friedensplan für die Selbstbestimmung des Volkes von Westsahara als optimale politische Lösung auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen den beiden Parteien;

2. bekräftigt außerdem seine nachdrückliche Unterstützung für die Anstrengungen, die der Generalsekretär und sein Persönlicher Abgesandter unternehmen, um eine für beide Seiten annehmbare politische Lösung für die Streitigkeit über Westsahara herbeizuführen,
3. fordert alle Parteien und die Staaten der Region auf, mit dem Generalsekretär und seinem Persönlichen Abgesandten uneingeschränkt zusammenzuarbeiten;
4. beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) bis zum 31. Oktober 2004 zu verlängern;
5. ersucht den Generalsekretär, vor Ablauf des gegenwärtigen Mandats einen Lagebericht vorzulegen, und ersucht den Generalsekretär, in diesen Bericht eine Evaluierung der Personalstärke der Mission aufzunehmen, die erforderlich ist, damit die MINURSO ihre mandatsmäßigen Aufgaben erfüllen kann, mit dem Ziel, sie möglicherweise zu verringern;
6. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Verfahren des Sicherheitsrats

SICHERHEITSRAT – Mitteilung des Präsidenten vom 8. April 2004 (UN-Dok. S/2004/280)

1. Gemäß Ziffer 4 b) der Mitteilung des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 30. Oktober 1998 (S/1998/1016) und im Anschluß an Konsultationen unter den Ratsmitgliedern kamen die Ratsmitglieder überein, den Vorsitzenden und die Stellvertretenden Vorsitzenden des folgenden Sanktionsausschusses für den Zeitraum bis zum 31. Dezember 2004 zu wählen:

Ausschuß des Sicherheitsrats nach Resolution 1533(2004) betreffend die Demokratische Republik Kongo

Vorsitzender: Abdallah Baali (Algerien)
Stellvertretende Vorsitzende:
Benin und die Philippinen

2. Das Präsidium des genannten Sanktionsausschusses wird sich aus den vorstehend angegebenen Mitgliedern zusammensetzen, deren Amtszeit am 31. Dezember 2004 endet.

SICHERHEITSRAT – Mitteilung des Präsidenten vom 28. Mai 2004 (UN-Dok. S/2004/436)

1. Im Anschluß an Konsultationen unter den Mitgliedern des Sicherheitsrats kamen die Ratsmitglieder überein, den Vorsitzenden und die Stellvertretenden Vorsitzenden des folgenden Ausschusses für einen am 31. Dezember 2004 endenden Zeitraum zu wählen:

Ausschuß des Sicherheitsrats nach Resolution 1373(2001) betreffend die Bekämpfung des Terrorismus

Vorsitzender: Alexander V. Konuzin*
(Russische Föderation)
Stellvertretende Vorsitzende:
Abdallah Baali (Algerien)
Ismael Abraão Gaspar Martins (Angola)
Ronaldo Mota Sardenberg (Brasilien)

2. Das Präsidium des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus wird sich aus den vorstehend angegebenen Mitgliedern zusammensetzen, deren Amtszeit am 31. Dezember 2004 endet.

*Bis zum Eintreffen des neuen Ständigen Vertreters der Russischen Föderation bei den Vereinten Nationen.

Quelle für die Übersetzungen der UN-Dokumente: Deutscher Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen, New York

Buchbesprechung

Friedrich, Alexander G. / Gale, Valence E.: Public-Private Partnership within the United Nations System. Now and Then

Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag 2004
154 S., 28,90 Euro

›Öffentlich-private Partnerschaften in den Vereinten Nationen‹ – ein zeitgemäßes Thema. Es ist aber nicht neu. Schon zur Zeit der Vorbereitung der Gründung der Weltorganisation war dies ein heißes Eisen. Auf ganz andere Weise ist es das auch heute wieder. In den knapp 60 Jahren des Bestehens der UN haben die Beziehungen zwischen der Vereinten

Nationen und der Privatwirtschaft Höhen und Tiefen erlebt. Zwar war der Privatsektor 1944 bei den Gesprächen von Dumbarton Oaks über die Schaffung einer ›allgemeinen internationalen Organisation‹ nicht dabei; heftig umstritten war jedoch bereits, ob der Privatwirtschaft überhaupt eine Rolle zukommen solle – und wenn ja, welche. Die Sowjetunion beharrte auf ihrer Ansicht, daß ein Wirtschafts- und Sozialbereich die UN nur von ihrer eigentlichen politischen Aufgabe ablenken würde. Eine Einigung wurde letztlich mit Artikel 71 der Charta erreicht, demzufolge ›nichtstaatliche Organisationen‹ beim Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) beratenden Status innehaben können.

Der Privatsektor war denn auch 1945 in San Francisco vertreten. Die Internationale Handelskammer, die bereits mit dem Völkerbund assoziiert gewesen war, wurde 1947 – bei der ersten entsprechenden Gelegenheit – unter Art. 71 beim ECOSOC akkreditiert. Während des Kalten Krieges aber verschlechterte sich das Verhältnis zwischen den UN und der Privatwirtschaft. Der Diskussion über das als ungleichgewichtig angesehene Austauschverhältnis zwischen Süd und Nord (Terms of Trade) folgte die Gründung der UNCTAD. Die Bedürfnisse des staatlichen Sektors der Entwicklungsländer rückten in den Vordergrund. Man rechnete mit einer derart drastischen Zunahme der Entwicklungshilfe, daß die

Weltorganisation eine Überprüfung der eigenen Kapazitäten vornahm (Capacity Study), um sicherzugehen, daß sie dem Ansturm der auf sie zukommenden Entwicklungsaufgaben gewachsen sei. In diese Zeit fällt die Gründung eines Programms für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, des bei der FAO angesiedelten ›Industry Cooperative Programme‹ (ICP), dessen Behandlung den Großteil des Buches von Alexander Friedrich und Valence Gale einnimmt. Im Schatten der Ost-West-Polarisierung entstand angesichts der anwachsenden Zahl der UN-Mitglieder aus der Dritten Welt eine Schutzzone, in der eine praxisbezogene Partnerschaft mit dem Privatsektor florieren konnte.

Es ist das Verdienst der Autoren, das heute weitgehend in Vergessenheit geratene ICP in Erinnerung zu rufen. Das von ihnen beschriebene Industrieprojekt in der Türkei, welches zu dem erfolgreichen Unternehmen ›Tat Konserve Sanayil A.S.‹ geführt hat, ist ein bereites Beispiel der Kraft, die einer ersprießlichen öffentlich-privaten Partnerschaft innewohnt. Es ist zu bedauern, daß das Buch nicht mehr Beispiele erfolgreicher Unternehmensgründungen enthält. Dafür wird eingehend über Erkundungseinsätze und internationale Treffen berichtet.

In den siebziger Jahren spitzte sich die Auseinandersetzung zwischen der Dritten und der Ersten Welt auf Grund der weitgehend unerfüllten Erwartungen schnell zu und es folgte die fruchtlose Debatte über die ›Neue internationale Wirtschaftsordnung‹. In diesem politisierten Umfeld konnte sich das ICP nicht halten und stellte 1978 seine Arbeit ein. Insofern haben die Autoren Recht, wenn sie sagen, daß das ICP seiner Zeit voraus war.

Die neunziger Jahre waren zunächst dadurch gekennzeichnet, daß die erhoffte ›Friedensdividende‹ nach dem Ende des Kalten Krieges ausblieb. Das Konzept der Interdependenz der Staa-

ten wurde durch das Phänomen der Globalisierung ersetzt, das seinen Antrieb – positiv wie negativ – von der Privatwirtschaft erhielt. Viele UN-Mitglieder hatten zwischenzeitlich Privatisierungsprogramme durchgeführt und einen modernen, auf betriebswirtschaftlichen Grundlagen beruhenden öffentlichen Sektor geschaffen. Die Zeit war damit reif für eine neuerliche Annäherung zwischen den Vereinten Nationen und der Privatwirtschaft.

Diese ließ nicht lange auf sich warten. Seit seinem Amtsantritt 1997 wies Generalsekretär Kofi Annan sowohl auf die Rolle als auch auf die Verantwortung hin, die dem Privatsektor im Zeitalter der Globalisierung zufällt. In Davos kündigte Annan 1999 den ›Globalen Pakt‹ mit der Wirtschaft (Global Compact) an. Bald darauf verabschiedete der Jahrtausendgipfel in New York die ›Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen‹. Ob die Ansicht der Autoren zutrifft, daß diese Konstellation eine Wiederbelebung des ICP erlaubt, steht allerdings dahin.

Globaler Pakt und Millenniums-Erklärung bedeuten auch nicht, daß öffentlich-privaten Partnerschaften heute Tür und Tor offenstehen, was übrigens auch Peter Woicke, der Geschäftsführer der zur Weltbankgruppe gehörenden IFC, in seinem Vorwort einräumt. In den Vereinten Nationen tun sich die Regierungen der Mitgliedstaaten noch immer schwer damit, zuzugeben, daß sich in der Weltwirtschaft die Gewichte zugunsten des Privatsektors verschoben haben. Und auch innerhalb des UN-Sekretariats herrscht noch immer die Ansicht vor, daß der Art. 71 allein auf die nichtstaatlichen Organisationen, die NGOs, zugeschnitten ist, und daß es dem Sekretariat obliegt, diese traditionellen Verbündeten gegen die aggressive Übermacht der Privatindustrie zu schützen.

Die Autoren vertreten einige Positionen, die heute nur schwer nachzuvollziehen sind. Sie sehen

in der Schaffung und der Tätigkeit des Zentrums der Vereinten Nationen für transnationale Unternehmen (CTC) eine Ermutigung für die Aktivitäten des ICP. Demgegenüber stellten die Diskussionen um einen Verhaltenskodex für die ›Multis‹, wie man damals sagte, wohl eher einen Tiefpunkt im Verhältnis zwischen den UN und dem Privatsektor dar. Auch ist die Tatsache, daß heute mehr als drei Viertel des Kapitalstroms in die Entwicklungsländer auf das Konto ausländischer Direktinvestitionen geht, nicht unbedingt ein Beweis für den Erfolg des ICP-Modells. Es läßt sich vielmehr argumentieren, daß das ICP-Modell der multiplen Partnerschaften Vorteile aufweist, die bei den Direktinvestitionen, die ja auch parallel zu den Projekten des ICP durchgeführt wurden, nicht gegeben sind.

Auf der anderen Seite bescheren uns die Autoren in ihrer Beschreibung des ICP eine Reihe zeitgeschichtlicher Juwelen. Sie erinnern daran, daß es Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar und nicht Kofi Annan war, der den Begriff ›Globaler Pakt‹ zuerst benutzt hat. Damit tragen sie dazu bei, diesem Generalsekretär eine geschichtliche Geltung zuzugestehen, die ihm bisher weitgehend versagt geblieben ist. Weiter erfahren wir, daß der Begriff der Gemeinschaftsunternehmen (Joint Ventures) erstmals im Zusammenhang mit einem Projekt des ICP geprägt worden ist. Als Forstwissenschaftler weisen die Autoren des weiteren darauf hin, daß der Begriff der nachhaltigen Entwicklung auf ein 1713 veröffentlichtes Werk von Hans Carl von Carlowitz zurückgeht. Und schließlich haben Friedrich und Gale – der einstige Exekutivsekretär des ICP und sein zeitweiliger engster Mitarbeiter – mit der Veröffentlichung von 23 Fotos unter dem Titel ›Die Kraft der Partnerschaft‹ auch einen Beitrag zum institutionellen Gedächtnis des UN-Systems geleistet.

REINHART HELMKE □

Gegenwärtige Friedenssicherungseinsätze

Durch ein redaktionelles Versehen wurde in der Übersicht ›Das UN-System auf einen Blick. Die Einrichtungen des Verbandes der Vereinten Nationen jeweils in der Reihenfolge ihrer Einbeziehung‹ in VN 1/2004 S. 36 unter den zu Jahresbeginn eingesetzten Friedensmissionen die Mission in Liberia (UNMIL) nicht aufgeführt. Mittlerweile sind drei weitere Friedenssicherungseinsätze hinzugekommen, so daß nachstehend die aktualisierte Liste wiedergegeben wird.

Friedensmissionen

UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization): Organisation der Vereinten Nationen zur Überwachung des Waffenstillstands (in Palästina) · **UNMOGIP** (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan): Militärbeobachtergruppe der Vereinten Nationen in Indien und Pakistan · **UNFICYP** (United Nations Peace-

keeping Force in Cyprus): Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern · **UNDOF** (United Nations Disengagement Observer Force): Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (zwischen Israel und Syrien) · **UNIFIL** (United Nations Interim Force in Lebanon): Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon · **MINURSO** (Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental): Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara · **UNOMIG** (United Nations Observer Mission in Georgia): Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien · **UNMIK** (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo): Übergangsverwaltungsmision der Vereinten Nationen im Kosovo · **UNAMSIL** (United Nations Mission in Sierra Leone): Mission der Vereinten Nationen in Sierra Leone · **MONUC** (Mission de l'Organisation des Nations

Unies en République démocratique du Congo): Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo · **UNMEE** (United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea): Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea · **UNMISSET** (United Nations Mission of Support in East Timor): Unterstützungsmision der Vereinten Nationen in Osttimor · **UNMIL** (United Nations Mission in Liberia): Mission der Vereinten Nationen in Liberia · **UNOCI** (United Nations Operation in Côte d'Ivoire): Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire · **MINUSTAH** (Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti): Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haïti · **ONUB** (Opération des Nations Unies au Burundi): Operation der Vereinten Nationen in Burundi

Stand: 1. Juni 2004

*Wiederkehrende Gedenkanklässe
sowie laufende und künftige Jahre und Jahrzehnte der Vereinten Nationen*

Internationale Tage

21. Februar
Internationaler Tag der Muttersprache (UNESCO)

8. März*
Tag der Vereinten Nationen für die Rechte der Frau und den Weltfrieden
(Internationaler Frauentag)

21. März
Internationaler Tag für die Beseitigung der Rassendiskriminierung

22. März
Weltwassertag

23. März
Welttag der Meteorologie (WMO)

7. April
Weltgesundheitsstag (WHO)

23. April
Welttag des Buches und des Urheberrechts (UNESCO)

3. Mai
Welttag der Pressefreiheit

15. Mai
Internationaler Tag der Familie

17. Mai
Weltfernmeldetag (ITU)

21. Mai
Welttag der kulturellen Vielfalt für Dialog und Entwicklung

22. Mai
Internationaler Tag für die biologische Vielfalt

29. Mai
Internationaler Tag der Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen

31. Mai
Weltnichtrauchertag (WHO)

4. Juni
Internationaler Tag der Kinder, die unschuldig zu Aggressionsopfern
geworden sind

5. Juni
Tag der Umwelt

17. Juni
Welttag für die Bekämpfung von Wüstenbildung und Dürre

20. Juni
Weltflüchtlingstag

23. Juni
Tag des öffentlichen Dienstes

26. Juni
Internationaler Tag gegen Drogenmißbrauch und unerlaubten Suchtstoffverkehr
Internationaler Tag der Vereinten Nationen zur Unterstützung
der Opfer der Folter

Erster Samstag im Juli
Internationaler Tag der Genossenschaften

11. Juli
Weltbevölkerungstag (UNDP/UNFPA)

9. August*
Internationaler Tag der Ureinwohner

12. August
Internationaler Tag der Jugend

23. August
Internationaler Tag der Erinnerung an den Sklavenhandel
und seine Abschaffung (UNESCO)

8. September
Weltbildungstag (UNESCO)

16. September
Internationaler Tag für die Erhaltung der Ozonschicht

21. September
Internationaler Friedenstag

27. September
Welttourismustag (WTO)

Ein Tag in der letzten Septemberwoche
Weltschiffahrtstag (IMO)

1. Oktober
Internationaler Tag der älteren Menschen

5. Oktober
Welttag der Lehrer

Erster Montag im Oktober
Welttag des Wohn- und Siedlungswesens (Habitat-Tag)

Zweiter Mittwoch im Oktober
Internationaler Tag der Katastrophenvorbeugung

9. Oktober
Weltposttag (UPU)

16. Oktober
Welternährungstag

17. Oktober
Internationaler Tag für die Beseitigung der Armut

24. Oktober
Tag der Vereinten Nationen, zugleich
Welttag der Information über Entwicklungsfragen

6. November
Internationaler Tag für die Verhütung der Ausbeutung
der Umwelt in Kriegen und bewaffneten Konflikten

16. November
Internationaler Tag der Toleranz

20. November*
Weltkindertag***

20. November
Tag der Industrialisierung Afrikas

21. November
Welttag des Fernsehens

25. November
Internationaler Tag für die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen

29. November
Internationaler Tag der Solidarität mit dem palästinensischen Volk

1. Dezember
Welt-Aids-Tag (WHO)

2. Dezember
Internationaler Tag für die Abschaffung der Sklaverei

3. Dezember
Internationaler Tag der Behinderten

5. Dezember
Internationaler Entwicklungshelfertag für die wirtschaftliche
und soziale Entwicklung****

7. Dezember
Tag der Internationalen Zivilluftfahrt

9. Dezember
Internationaler Tag gegen die Korruption

10. Dezember
Tag der Menschenrechte

11. Dezember
Internationaler Tag der Berge

18. Dezember
Internationaler Tag der Migranten

Internationale Wochen

Beginn am 21. März
Woche der Solidarität mit den gegen Rassismus und Rassendiskriminierung
kämpfenden Völkern

Beginn am 25. Mai
Woche der Solidarität mit den Völkern der Gebiete ohne Selbstregierung

Beginn am 4. Oktober
Internationale Weltraumwoche

Beginn am 24. Oktober
Abrüstungswoche

Woche, in die jeweils der 11. November fällt
Internationale Woche für Wissenschaft und Frieden

Internationale Jahre

2004
Internationales Reisjahr
Internationales Jahr zum Gedenken an den Kampf gegen die Sklaverei
und an ihre Abschaffung

2005
Internationales Jahr der Kleinstkredite
Internationales Jahr des Sports und der Leibeserziehung

2006
Internationales Jahr der Wüsten und der Wüstenbildung

Internationale Jahrzehnte

1994–2004
Internationale Dekade der Ureinwohner

1995–2004
Dekade der Vereinten Nationen für Menschenrechtserziehung

1997–2006
Erste Dekade der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Armut

2001–2010
Internationale Dekade für eine Kultur des Friedens und der Gewaltlosigkeit
zugunsten der Kinder der Welt
Zweite Internationale Dekade für die Beseitigung des Kolonialismus
Dekade zur Zurückdrängung der Malaria in den Entwicklungsländern,
insbesondere in Afrika

2003-2012
Alphabetisierungsdekade der Vereinten Nationen

2005-2014
Dekade der Vereinten Nationen ›Bildung für eine nachhaltige Entwicklung‹

2005-2015
Internationale Aktionsdekade ›Wasser – Quelle des Lebens‹

* keine generell gültige kalendermäßige Festlegung
** nur während der Internationalen Dekade der Ureinwohner
*** wird in Deutschland am 20. September begangen
**** wird in Deutschland als ›Tag des Ehrenamtes‹ begangen



A Selection of titles on **Drugs and Crime Control**

**JUST
PUBLISHED!**

WORLD DRUG REPORT 2004

The most extensive and detailed description of the global illicit drug situation ever published!

Presenting data from all major regions of the world **The World Drug Report 2004** provides the reader with a complete picture of the international cultivation, production, manufacture and consumption of illicit drugs. While emphasizing and explaining the truly global nature of this phenomenon, the Report also highlights important trends in the production, manufacture and consumption of illicit drugs, and the role of the local community, national governments and the international community in combating this global scourge. The Report also takes an historical perspective covering selected countries in South West Asia, South East Asia and Latin America.

ISBN 92-1-148184-8 420pp. • 67.20

Annual Reports

Report of the International Narcotics Control Board for 2003

A Review of the economic consequences of illicit crop cultivation and illicit drug trade and its impact on economic development.
ISBN 92-1-148172-4 • 24.-

Global Illicit Drug Trends 2003

Statistics on production, trafficking and consumption of illicit drugs worldwide.
ISBN 92-1-148156-2 • 35.60

Narcotic Drugs: Estimated World Requirements for 2004

An analysis of recent trends and statistics for estimated requirements and actual movements of narcotic drugs.
ISBN 92-1-048093-7 • 43.20

Manufacture of Narcotic Drugs, Psychotropic Substances and their Precursors 2003

A listing of manufacturers authorized by Governments to manufacture narcotic drugs and psychotropic substances.
ISBN 92-1-048096-1 • 19.20

Precursors and Chemicals Frequently Used in the Illicit Manufacture of Narcotic Drugs and Psychotropic Substances

A report on the major international operations launched with the assistance of the International Narcotics Control Board to prevent the diversion of precursor chemicals in the use of illicit manufacture of narcotic drugs.
ISBN 92-1-148173-2 • 24.-

Competent National Authorities Under the International Drug Control Treaties, 2003

An annual directory listing titles and addresses of competent national authorities under the International Drug Control Treaties.
ISBN 92-1-048095-3 • 25.-

Monographs

Drug Abuse Treatment and Rehabilitation: A Practical Planning and Implementation Guide

A practical resource manual providing concise guidance to assist in the planning for effective drug abuse assistance and treatment systems.
ISBN 92-1-148160-0 • 19.20

Ecstasy and Amphetamines Global Survey 2003

An analysis of the size and nature of the emerging ATS (Amphetamine-type Stimulants) threat, with the view of exploring what society can do to overcome the problem globally.
ISBN 92-1-148164-3 • 30.80

Dynamic Drug Policy: Understanding and Controlling Drug Epidemics

Information on developments in drug control at the local, national, regional and international levels that would benefit the international community.
ISBN 92-1-148147-3 • 28.80

Opium Economy in Afghanistan An International Problem

A study on Afghanistan's opium economy helping to understand its dynamics, the reasons for its success, its beneficiaries and victims, and the problems it has caused domestically and abroad.
ISBN 92-1-148162-7 • 24.-

Directory of Non-Governmental Organizations and Drug Abuse Prevention, Treatment and Rehabilitation

Geographical and thematic selection of 300 key NGOs networking or having the potential to network in drug demand reduction.
ISBN 92-1-148165-1 • 38.40

Related Titles

Attacking the Profits of Crime: Drugs, Money and Laundering

Proceedings of a panel discussion involving prominent and eminent thinkers in the field of money-laundering.
ISBN 92-1-130192-0 • 24.-

Financial Havens, Banking Secrecy and Money-Laundering

Discusses these issues and other related problems in depth.
ISBN 92-1-130193-9 • 24.-

Legislative Guide to the Universal Anti-Terrorism Conventions and Protocols

An overview of the history and content of the 12 international instruments, of the various approaches for satisfying the legislative obligations associated with these instruments and their ratification.
ISBN 92-1-133578-7 • 9.60

Forum on Crime and Society

A biannual review presenting theoretically sound, well-researched and policy-oriented articles on crime prevention and criminal justice and illegal financing of political parties.
ISBN 92-1-130223-4 • 24.-

Responding to the Challenges of Corruption

A survey on the problems related to corruption and their effects on good governance, with particular attention given to the risk presented by corruption to economic and industrial stability in developing countries and countries in transition.
ISBN 92-9078-039-9 • 43.20

Visit the United Nations Publications Website at:

<http://www.un.org/publications>

Orders in Germany:

UNO-Verlags- und Vertriebs-GmbH, Am Hofgarten 10, D-53113 Bonn

Tel. +49 (0) 228 94 90 20 - Fax: +49 (0) 228 94 90 222 - E-mail: bestellung@uno-verlag.de