

Verwaltung und Haushalt

Entscheidung des UN-Verwaltungsgerichts in Sachen V. V. Yakimetz — Probleme des »abgeordneten« Personals (7)

Das Verwaltungsgericht der Vereinten Nationen, 1949 eingerichtet zur Behandlung von Streitigkeiten, die sich aus dem Arbeitsverhältnis von Bediensteten des UN-Sekretariats ergeben, hat am 8. Juni 1984 die Klage von V. V. Yakimetz zurückgewiesen. Dieser hatte im wesentlichen folgende Anträge gestellt: Aufhebung der Verwaltungsentscheidung, wonach eine Weiterbeschäftigung des Klägers nach Ablauf des Dienstverhältnisses nicht in Erwägung gezogen wurde; Feststellung, daß kein rechtliches Hindernis für seine Weiterbeschäftigung bei den Vereinten Nationen bestehe; Feststellung, daß er eine Anwartschaft auf Weiterbeschäftigung habe. Der Fall wirft Probleme in bezug auf das Verhältnis der UN-Beamten zu der Organisation, vor allem unter dem Gesichtspunkt des Heimatstaatswechsels, auf.

Der Kläger, damals Bürger der Sowjetunion, war von 1969 bis 1974 Beamter der Vereinten Nationen; 1977 wurde er von der UdSSR für eine erneute Verwendung in den Vereinten Nationen (Übersetzungsdienst) vorgeschlagen. Er erhielt am 27. Dezember 1977 einen Fünfjahresvertrag, in dem allerdings nicht vermerkt war, daß seine Ernennung auf der Basis einer Abordnung (secondment) durch die UdSSR erfolgt war. Dieser Vertrag wurde 1982 unter Zustimmung der UdSSR um ein weiteres Jahr verlängert und enthielt nun einen entsprechenden Hinweis auf die Abordnung durch den Heimatstaat.

Anfang 1983 beantragte der Kläger politisches Asyl in den Vereinigten Staaten, nachdem ihm vorher eine erneute Verlängerung seines Vertrags durch die Vereinten Nationen angeboten worden war. Daraufhin wurde er mit vollen Bezügen unter Anwendung der Ausführungsbestimmung 105.2(a) zum Personalstatut vom Dienst suspendiert; das Betreten der UN-Gebäude wurde ihm untersagt. Zudem wurde ihm auf Nachfrage erklärt, daß nicht mehr die Absicht bestehe, seinen Dienstvertrag erneut zu verlängern. Hiergegen hat der Kläger unter Berufung auf Resolution 37/126 der Generalversammlung protestiert, wonach beim Auslaufen von Fünfjahresverträgen die Festanstellung in Erwägung zu ziehen ist. Demgegenüber berief sich die Personalabteilung der Vereinten Nationen vor allem darauf, daß der Kläger seinerzeit auf Abordnung der Sowjetunion eingestellt und sein Vertrag um ein Jahr verlängert worden sei.

Das Gericht stellt fest, daß eine Abordnung vorgelegen habe und daß eine Veränderung des Dienstverhältnisses des Klägers (hier die Verlängerung) nur unter Zustimmung auch der UdSSR möglich sei. Es beruft sich insoweit auf seine bisherige Rechtsprechung, die nicht erneut problematisiert wird. Eine Anwartschaft auf unbefristete Beschäftigung ergibt sich nach Ansicht des Verwaltungsgerichts allenfalls aus Zeitverträgen, die nicht auf Abordnung beruhen.

Schließlich bejaht das Gericht auch, daß die Vereinten Nationen bei ihrer Ablehnung der Weiterbeschäftigung des Klägers ihr Ermessen richtig ausgeübt hätten. Demgegenüber betont der Präsident des

Gerichts (Endre Ustor aus Ungarn) in seinem Sondervotum, daß mit Rücksicht auf die Abordnung der Dienstvertrag des Klägers weder verlängerbar war noch der Kläger auf Dauer eingestellt werden konnte.

Die Gegenposition hat der Richter Arnold Kean aus Großbritannien in seiner abweichenden Meinung bezogen. Er interpretiert die Resolution 37/126 Ziff. IV.5 dahin gehend, daß eine Verpflichtung der Vereinten Nationen bestehe, nach erfolgreichem Abschluß eines Fünfjahresvertrags eine unbefristete Anstellung zu erwägen. Es wird nicht in Frage gestellt, daß insoweit ein Ermessen der Vereinten Nationen besteht; diese Ausübung des Ermessens hält Kean aber unter Verweis auf die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte der Internationalen Arbeitsorganisation und der Vereinten Nationen für überprüfbar. Seines Erachtens ist dieses Ermessen bislang nicht ausgeübt worden; die Tatsache der früheren Abordnung hindert danach die unbefristete Einstellung auch nach Wegfall des Abordnungsverhältnisses nicht.

In der Beurteilung der Entscheidung des UN-Verwaltungsgerichts muß festgestellt werden, daß sie keinen Beitrag für eine Stärkung der Unabhängigkeit der UN-Beamten gegenüber der Regierung ihres Heimatstaates leistet. *Rüdiger Wolfrum* □

Rechtsfragen

IGH: Zuständigkeit im Konflikt zwischen Nicaragua und den USA bejaht — Washington zieht sich zurück (8)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 3/1984 S.108f. fort.)

Seine Zuständigkeit im *Fall betreffend militärische und paramilitärische Aktivitäten in und gegen Nicaragua (Nicaragua gegen die Vereinigten Staaten von Amerika)* hat der im Haag ansässige Internationale Gerichtshof (IGH) am 26. November 1984 mit 11 zu 5 Stimmen auf der Basis von Artikel 36 des IGH-Statuts bejaht.

Mit 14 zu 2 Stimmen bejahte er seine Zuständigkeit, den Freundschafts-, Handels- und Schifffahrtsvertrag von 1956 zwischen den Vereinigten Staaten und Nicaragua zu interpretieren.

Die Zuständigkeit zur Entscheidung des Streitfalls wurde mit 15 Stimmen gegen die des aus den USA stammenden Richters Schwebel bejaht.

Die schon zuvor getroffene einstweilige Anordnung, die den Vereinigten Staaten jegliche Behinderung des Zugangs zu den Häfen Nicaraguas untersagt, bleibt bis zur Entscheidung in der Hauptsache in Kraft.

I. Am 9. April 1984 hatte Nicaragua die Einleitung des Verfahrens gegen die USA beantragt; eine einstweilige Anordnung dazu war am 10. Mai 1984 ergangen. Am 4. Oktober 1984 entschied das Gericht mit 9 zu 6 Stimmen, keine Anhörung über einen von El Salvador gewünschten Beitritt zum Verfahren durchzuführen; mit 14 zu 1 Stimme (Schwebel) wurde entschieden, daß die Beitrittserklärung von El Salvador insofern unzulässig sei, als sie sich auf den gegenwärtigen Stand der Verhandlungen im Falle Nicaragua/USA beziehe.

Zur Begründung verwies das Gericht in seiner Entscheidung vom Oktober darauf, daß zunächst die Entscheidung über die Zuständigkeit des Gerichtshofs anstehe. Auch die Beitrittserklärung El Salvadors setze die Zuständigkeit des Gerichts voraus.

Richter Nagendra Singh betonte in seinem Sondervotum, damit sei das Beitrittsrecht El Salvadors nicht erloschen und könne zu einem späteren Zeitpunkt geprüft werden. Richter Schwebel begründete seine abweichende Meinung wie folgt: In der Entscheidung, keine Anhörung durchzuführen, liege ein Verstoß gegen den Grundsatz des fairen Verfahrens. Hätte das Gericht El Salvador gehört, so wären alle Zweifel an der Zulässigkeit der Beitrittserklärung aufgehoben gewesen. Das IGH-Statut, die Charta der Vereinten Nationen, drei interamerikanische Verträge sowie die Unterwerfungserklärung El Salvadors unter die Zuständigkeit des IGH seien Rechtsgrundlagen für den Beitritt. Die Einwände Nicaraguas hätten nach Art. 84 Abs. 2 der Verfahrensordnung des IGH eine mündliche Verhandlung erforderlich gemacht.

II. In der Entscheidung vom 26. November 1984 hatte sich das Gericht mit der von den USA vorgetragene Rüge der Unzuständigkeit auseinanderzusetzen.

Die USA hatten vorgetragen, Nicaragua sei dem Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofs (StIGH) — des Vorläufers des IGH zur Zeit des Völkerbunds — nie beigetreten, so daß Art. 36 Abs. 5 des IGH-Statuts nicht eingreife. Zur Begründung für die Zuständigkeit des Gerichts berief sich Nicaragua demgegenüber darauf, daß es am 14. September 1929 als Mitglied des Völkerbunds das Unterzeichnungsprotokoll des StIGH-Statuts gezeichnet habe. Am 24. September des gleichen Jahres hat Nicaragua eine Erklärung beim Generalsekretär des Völkerbunds hinterlegt, wonach es die Jurisdiktion des Ständigen Internationalen Gerichtshofs bedingungslos anerkannte. Die erforderliche Ratifikationsurkunde ist allerdings beim Völkerbund nicht eingegangen, obwohl — nach dem Vortrag von Nicaragua — die Ratifikation am 29. November 1939 telegrafisch abgesandt worden sein soll. Das Gericht würdigte diesen Sachverhalt folgendermaßen: Es stellte fest, die Unterwerfung Nicaraguas sei in der Völkerbundszeit nie wirksam geworden (fehlende Hinterlegung der Ratifikationsurkunde). Diese hätte Nicaragua aber in der Völkerbundszeit jederzeit nachholen können. Praktisch maß das Gericht der Erklärung von Nicaragua auch für die Zeit nach dem Völkerbund potentiell bindende Wirkung bei und ließ dies für die Anwendung des Art. 36 des IGH-Statuts ausreichen. Dabei führte das Gericht aus, über den Art. 36 des IGH-Statuts hätte die größtmögliche Kontinuität zwischen StIGH und IGH hergestellt werden sollen. Nur die Berücksichtigung auch von potentiell bindenden Erklärungen werde diesem Gesichtspunkt gerecht. Zudem wurde darauf verwiesen, daß in dem Jahrbuch des IGH seit 38 Jahren die Unterwerfungserklärung von Nicaragua vermerkt und die Gültigkeit von diesem Staat auch nicht in Frage gestellt worden sei. Insofern stütze der IGH die Bindungswirkung der Unterwerfungserklärung von Nicaragua letztlich auf das völkerrechtliche Prinzip der »acquiescence« (d. h. der stillschweigenden Einwilligung).

Die Unterwerfung der USA unter die Gerichtsbarkeit wurde von Nicaragua auf die amerikanische Erklärung vom 14. August 1946 gestützt. Demgegenüber verwies die USA auf ihr Schreiben vom 6. April 1984, wonach sie die Streitigkeiten mit mittelamerikanischen Staaten der Jurisdiktion des IGH entziehen. Dem wurde wiederum von Seiten Nicaraguas entgegengehalten, die USA hätten in ihrer Unterwerfungserklärung von 1946 die Klausel eingeführt, daß Modifikationen der Unterwerfung erst sechs Monate nach Erklärung in Kraft träten. Gegenüber diesem Argument wandten die USA ein, Nicaragua könne seine Unterwerfung unter die Jurisdiktion des Gerichts jederzeit und mit sofortiger Wirkung zurückziehen; unter dem Gesichtspunkt der Reziprozität müsse dieses Recht auch den USA zustehen. Das Gericht hat die Anwendung des Reziprozitätsprinzips in diesem Fall verneint; dieser Grundsatz könne nicht auf formelles Recht angewandt werden.

Des weiteren hatte sich das Gericht mit dem Argument der USA auseinanderzusetzen, ob nicht der zu der Unterwerfung erklärte Vorbehalt der USA ein Tätigwerden des Gerichts ausschloß. Danach können Streitigkeiten aus multilateralen Verträgen nur dann vom IGH entschieden werden, wenn alle Mitglieder dieses Vertrages Streitparteien sind. Die USA beriefen sich darauf, Nicaragua stütze seine Klage im Grunde genommen auf vier multilaterale Verträge. Demgegenüber führte der IGH aus, die Staaten, die durch den Ausgang des Rechtsstreits betroffen sein könnten, hätten die Jurisdiktion des Gerichts akzeptiert und seien daher nicht schutzlos. Der US-Vorbehalt greife daher nicht.

Hilfsweise hat Nicaragua seinen Vortrag zur Zuständigkeit des Gerichts auf den Freundschafts-, Handels- und Schiffsverkehrsvertrag von 1956 gestützt. Auch insoweit verwies die USA auf die notwendige Beiladung anderer Staaten, ein Vortrag, der aus den bereits angesprochenen Gründen vom Gericht verworfen wurde.

Des weiteren machten die USA geltend, das Gericht würde mit seiner Entscheidung in Kompetenzen des Sicherheitsrats eingreifen bzw. das Recht auf kollektive Selbstverteidigung verkürzen. Demgegenüber entschied das Gericht, daß es insoweit eine ausschließliche Kompetenz des Sicherheitsrats nicht gebe. Ebenso wurde von dem Gericht das Argument verworfen, daß es sich bei dem Streit nicht um eine juristische, sondern eine politische Frage handele und daß eine Entscheidung eine sich anbahnende politische Einigung (Beratungen in der Contadora-Gruppe) verhindere.

Die Richter Mosler, Oda, Ago und Jennings haben in ihren Sondervoten dargetan, daß die Erklärung Nicaraguas von 1929 nicht Grundlage für die gerichtliche Entscheidung sein könne. Dagegen halten sie eine Entscheidung des Gerichts auf der Basis des Freundschaftsvertrages für zulässig.

In seiner abweichenden Meinung zieht Richter Schwebel vor allem die Anwendung von Art. 36 Abs. 5 des IGH-Statuts in Zweifel. Ebenfalls hält er eine Berufung auf den Freundschaftsvertrag für ausgeschlossen.

III. Mit Schreiben vom 18. Januar 1985 hat der Prozeßvertreter Washingtons den IGH davon in Kenntnis gesetzt, daß die USA das Gericht weiterhin für unzuständig hielten. Er hat angekündigt, die USA würden an den

Verhandlungen zur Sache nicht teilnehmen. Demgegenüber hat Nicaragua seine Klage aufrechterhalten und den Gerichtshof um eine Entscheidung gemäß Art. 53 des IGH-Statuts ersucht. Danach kann, auf Antrag, auch in Abwesenheit einer der Streitparteien ein Urteil ergehen. *Rüdiger Wolfrum* □

Südafrika: Ausbürgerung der schwarzen Bevölkerung im Zuge der Errichtung von Bantustans — Thema für den Internationalen Gerichtshof? (9)

Das Dauerthema Südafrika wird in der Weltöffentlichkeit derzeit vornehmlich unter dem Gesichtspunkt der neuen Verfassung von 1983 diskutiert. Dem entspricht es, daß die 39. Generalversammlung ihre alljährliche Stellungnahme zur Apartheidpolitik mit der erneuten Nichtigkeitsklärung dieser Verfassung einleitete (Resolution 39/2 v. 28.9.1984). Geringeres internationales Interesse findet demgegenüber eine andere Entwicklung, die in der erwähnten Entschließung der Vereinten Nationen eher am Rande angesprochen wird: die Ausbürgerung eines immer größer werdenden Teils der schwarzen Bevölkerung aus der Republik Südafrika bei gleichzeitigem Erwerb der Staatsangehörigkeit eines in eine vorgebliche Unabhängigkeit entlassenen Bantustans. Der an der südafrikanischen Witwatersrand-Universität lehrende Rechtsprofessor John Dugard hat unlängst in einem Aufsatz (*The Denationalization of Black South Africans in Pursuance of Apartheid. A Question for the International Court of Justice?*, in: *The Review of the International Commission of Jurists*, Nr. 33, Dezember 1984, S. 49–60) erneut auf diese Praxis Pretorias hingewiesen.

I. Der von Dugard aufgezeigte Prozeß begann spätestens 1970 mit dem Erlaß eines Gesetzes, des »Bantu Homelands Citizenship Act« (jetzt »National States Citizenship Act«), demzufolge jeder schwarze Südafrikaner Bürger (citizen) eines von zehn der nach ethnischen Kriterien in Südafrika gebildeten »homelands« wurde. Die Betroffenen wurden in Südafrika zunächst nicht als Ausländer angesehen, vielmehr galten die »citizens« eines zur Republik gehörenden Territoriums auch als südafrikanische Staatsangehörige.

Die ersten, für die sich das änderte, waren die Bürger der Transkei: Dieses Bantustan wurde 1976 »unabhängig«, seine Bürger erhielten die Staatsangehörigkeit des neuentstandenen, international nicht anerkannten Gebildes. Im vormaligen eigenen Land aber waren sie jetzt Ausländer. Formal werden sie dort seitdem nicht mehr aus Gründen der Rasse, sondern wegen ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit diskriminiert.

Das Völkerrecht steht einer Benachteiligung von Ausländern grundsätzlich zunächst nicht entgegen. Vielmehr erlaubt es im allgemeinen zum Beispiel deren Ausweisung ins Heimatland, die Unterstellung unter eine besondere fremdenpolizeiliche Aufsicht und — vor allem — das Fernhalten der Ausländer vom politischen Entscheidungsprozeß im Aufenthaltsstaat. Kurz gesagt: Die Entnationalisierungspolitik der südafrikanischen Regierung stellt den Versuch dar, die Apartheid mit dem Völkerrecht in Einklang zu bringen. Dugard zufolge sind bisher etwa acht der 20 Millionen schwarzen Südafrikaner in nunmehr vier

»unabhängigen schwarzen Staaten« hiervon betroffen.

II. Es fragt sich, ob diesem Plan rechtlicher Erfolg beschieden sein kann. Sieht man sich die Kriterien für den Erwerb der Staatsangehörigkeit dieser Gebilde und den damit verbundenen Verlust der südafrikanischen Staatsangehörigkeit genauer an, so zeigt sich, daß an keiner Stelle ausdrücklich auf die Rassenzugehörigkeit des Betroffenen Bezug genommen wird. Abgestellt wird vielmehr auf die Bürgereigenschaft nach dem »National States Citizenship Act«, die Abstammung von einem solchen Bürger, den Geburtsort, den dauernden Wohnsitz, sprachliche oder sonstige kulturelle oder andere Bindungen an den jeweiligen »unabhängigen Staat«. In der Tat lassen sich danach Konstellationen denken, in denen andere als schwarze Südafrikaner zwangsausgebürgert werden; Dugard gibt jedoch an, keine sei bisher praktisch geworden. Sicher scheint zumindest, daß die Entziehung der Staatsangehörigkeit wegen der Anknüpfung an die seit 1970 bestehende »citizenship« der Bantustans in der erdrückenden Mehrheit der Fälle schwarze Südafrikaner betrifft, mithin objektiv entlang der rassischen Trennungslinie erfolgt. Wenn das Völkerrecht es auch im Prinzip einem jeden Staat überläßt, wie er seine Staatsangehörigkeitsregeln gestaltet, ihm also auch (mit gewissen Einschränkungen zur Vermeidung der Staatenlosigkeit) erlaubt, Personen auszubürgern: Der Entzug der Staatsangehörigkeit aus rassistischen Gründen begegnet schweren völkerrechtlichen Bedenken. Dugard weist auf die Ausbürgerung der deutschen Juden 1941, Art. 15 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Art. 9 des Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit und Art. 5 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung hin. Die beiden genannten Verträge sind allerdings nur insoweit von Bedeutung, als sie Kodifizierungen von internationalem Gewohnheitsrecht darstellen, da Südafrika ihnen nicht beigetreten ist.

In jedem Fall wirft die Entnationalisierung der schwarzen Südafrikaner Rechtsfragen auf, deren gutachterliche Beantwortung grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich des Internationalen Gerichtshofs fielen. Eine Unterwerfungserklärung Südafrikas unter die Gerichtsbarkeit des Hofes wäre für ein Gutachten — anders als bei einem streitigen Verfahren — nicht erforderlich. Unerlässlich ist aber ein Gutachtensuchen des Sicherheitsrats oder der Generalversammlung gemäß Artikel 96 der UN-Charta. Dugard regt ein solches Ersuchen an. Eine entsprechende Äußerung des IGH hätte keine bindende Wirkung, könnte aber klärend wirken und auch in Drittländern bestehende Unsicherheiten über die Staatsangehörigkeit schwarzer Südafrikaner beseitigen.

III. Der Bundesregierung sind Dugards Überlegungen schon unterbreitet worden. Der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Jürgen Möllemann, erklärte gegenüber dem Bundestagsabgeordneten Walter Schwenninger von der Fraktion der »Grünen«, daß aus der Sicht der Bundesregierung »ein politisches und rechtliches Interesse an der Klärung« der Problematik bestehe. Die Bundesregierung wolle zunächst im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit sondieren, ob eine EG-Initiative möglich sei. *Horst Risse* □