

Die zu *Burundi* verabschiedete Resolution ist vor dem Hintergrund des jüngsten Staatsstreichs zu sehen. Der CERD ersucht sämtliche Konfliktparteien dringend, die Verfassung des Landes zu respektieren, die Demokratie wiederherzustellen, den nationalen Dialog und die nationale Aussöhnung voranzutreiben sowie die Menschenrechte zu respektieren. Die Justiz in Burundi solle endlich in die Lage versetzt werden, die Massaker in dem Land als Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu verfolgen; die Täter dürften nicht straffrei ausgehen. Schließlich schlägt das Gremium für Burundi eine multinationale Friedenstruppe vor, die finanzielle und logistische Unterstützung von den Vereinten Nationen erhalten solle. Wiederum erging ein Beschluß zu *Bosnien-Herzegowina*. Während er sich der Tatsache, daß freie Wahlen einen entscheidenden Schritt zur Demokratisierung darstellten, bewußt sei, befürchte der CERD jedoch, daß die Abhaltung eines Urnengangs unter den gegenwärtigen Umständen die ethnische Segregation und Teilung eher noch vertiefen werde.

Christiane Philipp □

Verwaltung und Haushalt

Internationale Gerichte: Schwierigkeiten bei der Finanzierung – Ungewöhnliche Kombination zweier Skalen – Folgekosten auch beim Strafvollzug (25)

Wenige Ereignisse haben seit dem Ende des Ost-West-Konflikts die Weltöffentlichkeit so erschüttert wie die kriegerischen Auseinandersetzungen auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien (1991–1995) und der mörderische Konflikt im zentralafrikanischen Rwanda (1994). Die internationale Gemeinschaft war in beiden Fällen nicht nur zur Leistung humanitärer Hilfe großen Umfangs aufgerufen; sie hat vielmehr angesichts des Ausmaßes der Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts juristisches Neuland betreten. Mit seiner Resolution 827 vom 25. Mai 1993 (Text: VN 4/1993 S. 156) errichtete der Sicherheitsrat das *Internationale Gericht zur Verfolgung der Verantwortlichen für die seit 1991 im Hoheitsgebiet des ehemaligen Jugoslawien begangenen schweren Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht* und billigte dessen Statut (Text: UN-Dok. S/25704 v. 3.5.1993). Einhalb Jahre später folgte die Errichtung des *Internationalen Gerichts für Rwanda* durch Resolution 955 des Rates (Text einschließlich des Statuts: VN 1/1995 S. 39 ff.). Das Tribunal für Rwanda hat die gleiche Aufgabenstellung wie das Gericht für das ehemalige Jugoslawien, jedoch begrenzt auf Verstöße in der Zeit zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember 1994. Zum Sitz des Rwanda-Tribunals wurde die nordtansanische Stadt Aruscha bestimmt. Die unter Berufung auf Kapitel VII der Charta geschaffenen Strafgerichte haben in der Geschichte der Vereinten Nationen keine Vorgänger; funktional vergleichbare Einrichtungen, die Militärtribunale von Nürnberg und Tokyo, waren außerhalb des institutionellen Rahmens der (damals gerade erst gegründeten) UN er-

richtet worden. Für das Jugoslawien- und das Rwanda-Tribunal fungiert ein gemeinsamer Chefankläger mit Dienstsitz im Haag, dem Sitz des Jugoslawien-Tribunals; sein Vertreter mit Dienstsitz in der rwandischen Hauptstadt Kigali ist im Schwerpunkt für die Rwanda-Fälle zuständig. Beide Tribunale haben ferner eine gemeinsame Appellationskammer, ebenfalls im Haag angesiedelt.

I. Während sich die Tribunale in ihrer Anfangszeit zunächst mit innerorganisatorischen Dingen und dem Erlaß der Verfahrensordnungen zu befassen hatten, ist ihre substantielle Tätigkeit im Laufe des Jahres 1996 in Gang gekommen. Wenig bekannt ist, auf welcher finanziellen Grundlage diese neuen UN-Institutionen beruhen. Da beide in der UN-Finanzplanung nicht berücksichtigt waren (und dies auch nicht sein konnten), wurde die Finanzierung ihrer Startphase vor der Vorlage eines Haushaltsentwurfs durch den Generalsekretär über das für diese Fälle bereitgestellte Instrument der Zahlungsermächtigung wegen unvorhergesehener und außergewöhnlicher Ausgaben (commitment authority) gesichert. Dies ist ein normaler Vorgang; genauso verfahren Generalsekretär und Generalversammlung regelmäßig bei der Anfangsfinanzierung einer Friedensmaßnahme der Vereinten Nationen. Der anschließende Verlauf der Haushaltsverhandlungen im 5. Hauptausschuß der Generalversammlung und ihr Endergebnis sind jedoch in diesem Falle als unbefriedigend zu bewerten und gehören aus finanzpolitischer Sicht nicht zu den Glanzstücken der UN. Vom Zeitpunkt der Erteilung der ersten Zahlungsermächtigung für das Jugoslawien-Tribunal durch den Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) am 16. Juli 1993 bis zur Verabschiedung des ersten ordentlichen Haushalts durch die Generalversammlung am 20. Juli 1995 (Resolution 49/242B) vergingen volle zwei Jahre, weil sich der 5. Hauptausschuß im dort üblichen Konsenswege nicht schneller einigen konnte. In der Zwischenzeit wurde die Finanzierung durch immer neue kurzfristige Zahlungsermächtigungen provisorisch fortgeführt, ohne daß den UN Geldmittel zugeflossen wären. Im Falle des Rwanda-Tribunals zog sich dieses Provisorium über sechs Monate hin. Budgetpolitisch ist das Handeln der Mitgliedstaaten – jedenfalls beim Jugoslawien-Tribunal – als nicht sehr seriös und wenig kooperativ gegenüber dem Generalsekretär zu bezeichnen, gerade vor dem Hintergrund der chronischen Liquiditätsengpässe, mit denen dieser ständig konfrontiert ist. Der erste Zankapfel war die Frage der Einbeziehung der Tribunale in den ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen. Dies wäre im Interesse einer besseren Ausgabenübersicht und damit einhergehender Kontrollmöglichkeiten des Ausgabenanstiegs wünschenswert gewesen. Aber deshalb einer Konsensfindung im Wege zu stehen, wäre beim Thema Jugoslawien-Tribunal, bei dem die westlichen Länder die Rolle des Gesuchstellers gegenüber der Mehrheit in Gestalt der »Gruppe der 77« (G-77) innehaben, politisch unklug gewesen. Sie gaben in diesem Punkt nach. Außerdem wurde so wenigstens erreicht, daß die G-77 eine Pflichtfinanzierung der Tribunale im Grundsatz akzeptierte.

Die zweite, viel gravierendere und von unüberbrückbaren Meinungsverschiedenheiten gekennzeichnete Kontroverse drehte sich um die Frage, welche Beitragsskala auf die Budgets der Tribunale Anwendung finden sollte, diejenige des ordentlichen Haushalts der Vereinten Nationen (abgedruckt in VN 1/1995 S. 20 f.) oder diejenige für die Budgets der UN-Friedensmaßnahmen, die die Entwicklungsländer günstiger stellt bei stärkerer Heranziehung der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats.

Die G-77 (mit Ausnahme einiger islamischer Staaten, die insgesamt aber im Ausschuß kein sehr ausgeprägtes Profil zeigten) begegneten dem Gedanken eines Jugoslawien-Tribunals von Anfang an mit einiger Zurückhaltung. Sie warfen dem Sicherheitsrat vor, durch Artikel 32 des Statuts (»Die Kosten des Internationalen Gerichts werden im Einklang mit Artikel 17 der Charta der Vereinten Nationen aus dem ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen bestritten«) habe er das allein der Generalversammlung zustehende Budgetrecht verletzt. Der Generalsekretär wurde in diesem Zusammenhang kritisiert, weil er den Sicherheitsrat bei Abfassung des Statuts des Tribunals insoweit falsch beraten habe. Ihre Argumentation bei den Budgetverhandlungen im 5. Hauptausschuß stützte sich im wesentlichen darauf, daß das Jugoslawien-Tribunal als Begleitmaßnahme zu einer Friedensoperation, der UNPROFOR, errichtet worden sei und der Rat dabei ausdrücklich auf Kapitel VII der Charta Bezug genommen habe; danach müsse der Beitragsschlüssel für Friedensmaßnahmen zum Zuge kommen.

Aus Sicht der EU und der westlichen Länder ging es bei der Errichtung des Tribunals um den Schutz und um die Verwirklichung der Menschenrechte, die unter anderem eine strafrechtliche Verfolgung bei gravierenden Verstößen umfaßt, um den Dienst an der Gerechtigkeit schlechthin. Damit sei – wie bei der Finanzierung des Internationalen Gerichtshofs (IGH) – der reguläre Beitragsschlüssel anzuwenden.

II. Dieser hier knapp skizzierte Streit hat den 5. Hauptausschuß fast zwei Jahre in seiner Entscheidungsfindung blockiert. Er ist ein Beispiel für die Grenzen des vor zehn Jahren eingeführten Konsensprinzips in haushalts- und finanzpolitischen Entscheidungen der Generalversammlung. Damit lassen sich zwar unvernünftig erscheinende Beschlußfassungen einer Mehrheit verhindern, aber noch längst keine dringend erforderlichen Beschlüsse positiver Art erreichen.

Im Falle des Jugoslawien-Tribunals hat der Zwang zum Konsens abenteuerlich-verwegene, zum Teil aus regelrechter Delegiertenverzweiflung heraus entwickelte Kompromißkonstruktionen zu Tage gefördert (westliche Länder hierbei nicht ausgeschlossen). Als Beispiel sei der Vorschlag genannt, jeder Mitgliedstaat möge die für ihn günstigere Beitragsskala anwenden – über die Schließung der dabei zwangsläufig entstehenden Finanzierungslücke könne man später neu verhandeln. Der nach unzähligen, frustrierenden und zuletzt von Drohungen, eine Abstimmung zu erzwingen, begleiteten Sitzungen dank des Geschicks und der Geduld der österreichischen Koordinatorin der informellen Verhandlungen schließlich gefundene Kom-

promiß für das Jugoslawien-Tribunal (der sofort auch für das Rwanda-Tribunal übernommen wurde) sieht eine gemischte Beitragsskala vor: 50 vH sind nach dem regulären Schlüssel aufzubringen, 50 vH nach dem Schlüssel, der für die Finanzierung der Friedensmaßnahmen Anwendung findet. Um dieses eigenartige Ergebnis attraktiver zu machen, wurde vereinbart, daß der nach der Skala für die Friedensmaßnahmen aufzubringende Haushaltsbeitrag aus den buchmäßigen Überschüssen der Budgets der beiden Friedensoperationen UNPROFOR und UNAMIR herauszuschneiden ist. Dies bedeutete, daß die nach dem Abschluß einer Budgetperiode nicht in Anspruch genommenen Restmittel des UNPROFOR- und des UNAMIR-Sonderkontos an Stelle einer Auskehrung an die Mitgliedstaaten – wie es die UN-Finanzregeln vorsehen – auf die Konten des Jugoslawien- und des Rwanda-Tribunals transferiert wurden. Bei der Beschlußfassung über die Anschlußbudgets der beiden Operationen standen diese Restmittel dann nicht mehr zur Verfügung; entsprechend stärker mußten hier die UN-Mitglieder zur Kasse gebeten werden. Gezahlt wird auf Konten für Friedensmaßnahmen, um im Ergebnis die Tribunale zu finanzieren. Das nicht ganz leicht zu überblickende Gebiet der UN-Financen ist damit um eine Nuance obskurer geworden.

III. Die Auseinandersetzungen um den anzuwendenden Beitragsschlüssel haben sonstige Streitfragen (im großen und ganzen wegen des Dienstrechts und der Besoldung der Richter – sie entspricht derjenigen des IGH – und der Bewertung einzelner Dienstposten) weitgehend in den Hintergrund treten lassen. Das Volumen des ersten von der Generalversammlung angenommenen Budgets des Jugoslawien-Tribunals im Biennium 1994/95 betrug 39 Mill US-Dollar (im Vergleich dazu der IGH: 18,3 Mill Dollar), beim Rwanda-Tribunal 12,9 Mill Dollar, hier jedoch nur für den Zeitraum eines knappen Jahres.

Für 1996 wurden von der Generalversammlung am 7. Juni 1996 (mit dem Kalenderjahr übereinstimmende) Ein-Jahres-Haushalte für beide Tribunale beschlossen (Resolutionen 50/212C und 50/213C). Die Budgetvolumina belaufen sich jetzt auf 35,4 beziehungsweise 36,5 Mill Dollar. Der weitaus größte Teil der Ausgabenansätze bei beiden Budgets entfällt auf die Anklagebehörde und die Kanzlei, nur ein geringer Teil auf die Kammern. Dies liegt auf der Hand, da ein Richterspruch eine funktionierende Gerichtsadministration erfordert und ihm sorgfältige, kostenintensive Ermittlungen des Anklägers (so Exhumierungen in erheblichem Ausmaß) vorangehen müssen. Der mit den Tribunalen verbundene finanzielle Aufwand ist nicht gering und darüber hinaus von vorerst unabsehbarer Dauer. Dies wird wohl noch stärker in das Bewußtsein der Mitgliedstaaten rücken, wenn ein weiteres Kostenelement hinzutreten wird, das bisher praktisch kaum eine Rolle gespielt hat, nämlich die Strafvollstreckung. Die Schwere der begangenen Delikte und das relativ junge Lebensalter der meisten Beschuldigten sprechen für ein weit in die Zukunft reichendes Ausgabenpotential.

Wolfgang Münch □

Rechtsfragen

Internationaler Gerichtshof: Rechtmäßigkeit der Androhung und des Einsatzes von Atomwaffen – Gutachtenantrag der WHO abgelehnt, Gutachten für Generalversammlung erteilt – Recht des bewaffneten Konflikts – Fragen von Selbstverteidigung und Abrüstung (26)

Ambivalent erscheint die Aussage des Internationalen Gerichtshofs (IGH), weder im Völkergelehrtenrecht noch im Völkervertragsrecht gebe es eine ausdrückliche Erlaubnis zur Drohung mit oder zur Anwendung von Atomwaffen, zugleich aber auch kein umfassendes und universell gültiges Verbot. Präzisiert hat er sie dahin gehend, daß ein Einsatz von Kernwaffen generell gegen das humanitäre Völkerrecht verstößt würde; die Ambivalenz zeigt sich wiederum darin, daß die Frage der Rechtmäßigkeit des Einsatzes »in einer Extremsituation der Selbstverteidigung, in der das Überleben eines Staates unmittelbar auf dem Spiel steht« als gegenwärtig nicht beantwortbar charakterisiert wurde. Eindeutig wurde dagegen die Verpflichtung zur nuklearen Abrüstung bestätigt. Der IGH traf diese Feststellungen am 8. Juli 1996 in seinem Gutachten über die Legalität der Androhung oder des Einsatzes von Kernwaffen, welches von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in Auftrag gegeben worden war. Zuvor und am gleichen Tag hatte er den Antrag der Weltgesundheitsorganisation (WHO) auf ein Gutachten über die Legalität des Einsatzes von Kernwaffen durch einen Staat im Fall eines bewaffneten Konflikts abgelehnt. Daß die Fragen überhaupt gestellt wurden, ist Ergebnis eines Zusammenspiels von Nichtregierungsorganisationen und Vertretern von

Nichtkernwaffenstaaten (insbesondere aus dem Kreis der Blockfreien). Dem ging 1992 die Initiative »World Court Project« unter Beteiligung der 1985 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichneten Internationalen Ärztevereinigung für die Verhütung des Atomkriegs (IPPNW) voraus, die das Ziel hatte, für einen entsprechenden Gutachtenantrag zu werben.

I. Am 14. Mai 1993 hatte die Weltgesundheitsversammlung, das höchste Organ der WHO, beschlossen, dem IGH eine Gutachtenfrage zur Rechtswidrigkeit des Nuklearwaffeneinsatzes vorzulegen. Die Frage lautete: »Wäre angesichts der Auswirkungen auf die Gesundheit und auf die Umwelt der Einsatz von Nuklearwaffen durch einen Staat im Kriege oder in einem anderen bewaffneten Konflikt eine Verletzung seiner völkerrechtlichen Pflichten, einschließlich der Satzung der WHO?« Diesen Antrag hat nun der Gerichtshof mit elf zu drei Stimmen wegen Unzuständigkeit abgewiesen. Zwar sei die WHO gemäß Artikel 96 Absatz 2 der Charta der Vereinten Nationen befugt, den IGH um die Erstattung eines Gutachtens zu ersuchen. Auch habe der von ihr formulierte Gutachtenantrag eine Rechtsfrage zum Gegenstand. Jedoch falle die Gutachtenfrage nicht in den Tätigkeitsbereich der WHO. Ziel der Weltgesundheitsorganisation sei es, einen möglichst guten Gesundheitszustand aller Völker zu erreichen (Art. 1 der WHO-Satzung). Dazu nehme sie die in Art. 2 ihrer Satzung in 22 Unterpunkten bezeichneten Aufgaben wahr. Diese Aufgabenwahrnehmung hänge aber nicht von der Rechtmäßigkeit der Situationen ab, in denen sie handeln müsse. So sei die WHO befugt, sich unabhängig von der Rechtmäßigkeit des Einsatzes von Nuklearwaffen mit dessen Auswirkungen auf die Gesundheit zu befassen.

Seinen siebenten »Bericht über die menschliche Entwicklung« hat das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen Mitte 1996 vorgelegt. Mit seinem »Index der menschlichen Entwicklung« versucht er die Lebensqualität in den einzelnen Ländern zu messen; in diesen Index gehen nicht nur Informationen über die Einkommenshöhe, sondern auch beispielsweise Daten zu Gesundheit und Bildungsstand ein.

