

Standardkosten, wenn auch nur zaghaft und nicht durchgängig angesetzt, anzusehen. Auf Grund der guten Erfahrungen, die damit bei den Budgets für Friedensmaßnahmen gemacht wurden, müßten sich mit realistischen Standardkosten auch beim regulären Haushalt Vorteile bei der Budgetaufstellung und -kontrolle erreichen lassen.

IV. Auch wenn es bei dem leidigen Thema der Beitragszurückhaltungen der Vereinigten Staaten im letzten Herbst Bewegung gegeben hat, waren diese per 31. Dezember 1999 mit Rückständen von 168 Mill Dollar noch immer der größte Schuldner zum ordentlichen Haushalt. Hinzu kamen Schulden der USA zu den gesonderten Haushalten für Friedensmaßnahmen in Höhe von 995 Mill Dollar. Beim regulären Budget folgten im Schuldenregister Brasilien (25 Mill) und Argentinien (10 Mill). Zu den verlässlichen Stützen der UN hingegen zählt der Beitragszahler Deutschland. Sein Anteil beträgt im laufenden Jahr 9,857 vH (gegenüber 9,808 vH noch 1999) und entspricht damit etwa 103 Mill Dollar. Separat erhoben werden bekanntlich die Beiträge zu den Friedenseinsätzen; für das laufende Jahr können hier noch keine Summen genannt werden. 1999 hatte Deutschland dafür 70 Mill Dollar entrichtet. □

Euro faßt Fuß im UN-System

WOLFGANG MÜNCH

Haushalte der Sonderorganisationen: Umstellung von Dollar auf Euro bei der UNIDO ab 2002 – Diskussionen bei der UNESCO – Praktische Vorzüge und politische Hürden – Wechselkursrisiken bleiben

(Vgl. auch Wolfgang Milzow / Wolfgang Münch, Euro und Uno. Das System der Vereinten Nationen und die gemeinsame europäische Währung, VN 1/1999 S. 1ff.)

Am 1. Januar 2000 hat die neue europäische Währung ihr erstes Lebensjahr vollendet. Auch wenn der Außenwert des Euro gegenüber dem US-Dollar im Laufe des Jahres 1999 um etwa 15 vH gesunken ist, wird der Start in die mit der Schaffung einer Einheitswährung vollendete europäische Währungsunion weithin als alles in allem erfolgreich bewertet. Einen beachtenswerten politischen Erfolg hat der Euro am 3. Dezember 1999 erzielt, ungeachtet des am Vortage erlittenen damaligen Rekordtiefs gegenüber dem Dollar: An diesem Tag hat die UNIDO auf ihrer 8. Generalkonferenz als erste Organisation des Systems der Vereinten Nationen den Euro mit Wirkung vom 1. Januar 2002 als Budget- und Beitragswährung eingeführt.

I. Mit der Schaffung einer neuen, in elf Teilnehmerstaaten – dem sogenannten Euroland – geltenden gemeinschaftlichen Währung haben sich Konsequenzen für die internationalen Organisationen ergeben, im besonderen für diejenigen mit Sitz in diesem Währungsgebiet. Sofern ihre Haushalte bisher in einer Euroland-

›Altwährung‹ denominierten – so dem Österreichischen Schilling bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), dem Französischen Franken bei der in Paris ansässigen Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie beim in Straßburg residierenden Europarat oder dem Niederländischen Gulden bei der im Haag errichteten Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) –, sind die Haushalte entweder schon auf den Euro umgestellt worden (so bei der OSZE) oder steht ihre baldige Umstellung bevor; Schlußtermin ist der Ablauf der dreijährigen Übergangszeit zum Ende des Jahres 2001.

Zu diesen Organisationen gehört allerdings keine Einrichtung des UN-Systems; sie verwenden bisher ausschließlich den US-Dollar, den Schweizer Franken und im Falle der in London domizilierten IMO das Britische Pfund in ihrem Finanzmanagement. Dennoch hat die Existenz des Euro auch für die Bestandteile des Verbandes der Vereinten Nationen Auswirkungen, die von Organisation zu Organisation unterschiedlich ausfallen, aber durchweg positiv sind. Sie profitieren unter anderem vom Wegfall der Umtauschkosten und von administrativen Vereinfachungen, die beispielsweise durch die Zusammenlegung von Konten möglich werden.

II. Von besonderem Interesse sind die Auswirkungen auf jene Organisationen des UN-Systems, deren Pflichtbeiträge in gespaltener Währung (split currency assessment) veranlagt werden: die IAEA, die UNESCO und die UNIDO. Den genannten Organisationen gemeinsam ist, daß ihre Ausgaben überwiegend in Euro getätigt werden (IAEA: 84 vH, UNIDO: 82 vH, UNESCO: immerhin noch rund 60 vH); der Rest der Zahlungen erfolgt im wesentlichen in Dollar, in geringerem Umfang auch in anderen Währungen. Dementsprechend werden bei der Veranlagung in gespaltener Währung die von den Mitgliedstaaten zu zahlenden Pflichtbeiträge zum größeren Teile in der lokalen Währung des Sitzstaates, zum kleineren Teile in Dollar festgelegt (bei freiwilligen Beiträgen steht die Auswahl der Währung im Belieben des Geberlandes).

Aus der Interessenlage der Teilnehmerstaaten des Euro lag es sowohl aus politischen als auch ökonomischen Gründen auf der Hand, bei den drei genannten Organisationen die Frage der Zahlung der Pflichtbeiträge ausschließlich in Euro zu sondieren. Insbesondere Frankreich hat im Laufe des Jahres 1999 in diesem Zusammenhang eine Pionierrolle eingenommen. Während bei der IAEA insoweit bisher noch keine einschlägigen Initiativen wahrzunehmen sind, hat die 30. Generalkonferenz der UNESCO im Herbst 1999 das Sekretariat dieser Sonderorganisation zur Vorlage einer Studie über die Auswirkungen einer Budgetumstellung auf den Euro aufgefordert; eine allen Mitgliedstaaten offenstehende Arbeitsgruppe wird sich weiterhin mit diesem Thema befassen. Am weitesten ist die UNIDO vorangeschritten: dort wird der Euro nach Ablauf des gegenwärtigen Haushaltsbienniums 2000/01 die die Finanzen der Organisation beherrschende Währung sein. Nicht so recht ist es bisher bei der IAEA vorangegangen. Dies erklärt sich aus der Haltung der

Vereinigten Staaten. Aus der UNESCO und der UNIDO waren sie ausgetreten, bei der IAEA hingegen sind sie ein engagiertes Mitglied – bemerkenswerterweise ohne Beitragsrückstände zum Stichtag 31. Dezember 1999. Ohne vorherige Konsultationen mit den USA wäre eine Initiative zugunsten des Euro dem Risiko des Widerstands aus Washington ausgesetzt und hätte damit nur geringe Erfolgsaussichten (bei der ebenfalls in Wien ansässigen Vorbereitungskommission der Organisation für das umfassende Verbot von Nuklearversuchen, der CTBTO, blockieren die USA sogar die bloße Einführung einer Veranlagung nach dem ›split currency assessment‹). Außerdem drängt bei der IAEA die Zeit nicht so sehr, da ihre Generalkonferenz jährlich zusammentritt, während die höchsten Entscheidungsgremien von UNESCO und UNIDO nur im Zweijahresrhythmus tagen. Somit können die ersten acht Monate des Jahres 2000 für diplomatische Schritte und technische Vorarbeiten im Vorfeld der nächsten IAEA-Generalkonferenz im Herbst genutzt werden. Die nächsten Generalkonferenzen der UNESCO und der UNIDO werden erst im Herbst 2001 stattfinden, kurz vor dem Ende der Übergangszeit am 31. Dezember des gleichen Jahres. Unter diesem Aspekt erschien es geboten, die Euro-Diskussion bei UNESCO und UNIDO schon frühzeitig in Gang zu bringen.

Aber auch bei der UNESCO stehen einem Siegeszug des Euro nach dem Muster der UNIDO politische Hürden im Wege. Anders als bei der UNIDO zählen hier unter anderem Australien und Kanada zu den (einflußreichen) Mitgliedstaaten, die in Allianz mit weiteren (beispielsweise lateinamerikanischen) Staaten aus ihrer Interessenlage stärker dazu tendieren dürften, den Dollar in seiner gegenwärtigen Bedeutung für die Organisation zu erhalten. Außerdem ist die UNESCO – gerade unter der Ägide des neuen Generaldirektors Koichiro Matsuura – darum bemüht, die USA zum Wiedereintritt zu motivieren. Eine gegen den Dollar gerichtete Haushalts- und Finanzpolitik wäre in diesem Zusammenhang vermutlich wenig hilfreich. Schließlich erscheinen auch die rein ökonomischen Argumente bei der UNESCO mit ihrem im Vergleich zu IAEA und UNIDO geringeren Euro-Anteil an den Gesamtausgaben auf den ersten Blick nicht ganz so überzeugend.

III. Bei der UNIDO vollzog sich die Hinwendung zum Euro relativ schnell und reibungslos. Gestützt auf Vorarbeiten des Programm- und Haushaltsausschusses, des UNIDO-Sekretariats und einer eigens eingerichteten Arbeitsgruppe befaßte sich der Rat für industrielle Entwicklung im Vorfeld und zu Beginn der 8. Generalkonferenz mit der Thematik und empfahl diesem höchsten Beschlußorgan, ab 2002 Pflichtbeiträge nur noch auf der Basis einer Währung – des Euro – zu erheben und Budget und Rechnungswesen auf Euro umzustellen. Der Vorschlag wurde im Konsens angenommen. Die Umsetzung dieser Entscheidung erfordert eine Reihe finanztechnischer, aber auch finanzpolitischer Folgemaßnahmen. Die Mitgliedstaaten der UNIDO haben ihrem Generaldirektor nämlich aufgegeben, eine Reserve zum Zwecke des Schutzes der Organisation vor Wechselkursschwankungen aufzubauen. Damit

wollten sie etwaigen Nachschußverpflichtungen vorbeugen, falls die UNIDO in Zukunft wegen einer Schwäche des Euro in eine finanzielle Klemme geraten sollte. Dies gab es schon einmal in der Vergangenheit unter umgekehrten Vorzeichen, seinerzeit bedingt durch eine Schwäche des Dollars – der Währung, in der bis 1987 die Pflichtbeiträge zur UNIDO ausschließlich zu leisten waren. Selbst wenn der auf Dollar lautende Anteil der Gesamtausgaben der Organisation bis auf rund 8 vH weiter abgesenkt werden könnte, beispielsweise durch eine Vereinbarung mit dem UN-Pensionsfonds, die monatlichen Abführungen an den Fonds statt in Dollar in Euro zu leisten, bleiben ernstzunehmende Ausgabenrisiken aus Wechselkurschwankungen bestehen. Die Höhe der Abführungen an den UN-Pensionsfonds und eine Reihe anderer Ausgabenposten, insbesondere aber die Bezüge der UNIDO-Bediensteten einschließlich allfälliger Nebenleistungen (Umsatzkosten, Kosten der Rückkehr in das Herkunftsland nach Diensten und dergleichen) orientieren sich wertmäßig weiterhin am Dollar. Als Mitglied der Verbandes der Vereinten Nationen bleibt die UNIDO an das »Gemeinsame System« des UN-Dienstrechts gebunden und kann (und soll) sich von zentral – also durch die von der Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst vorbereiteten und von der UN-Generalversammlung mit systemweiter Wirkung – zu treffenden Entscheidungen nicht freistellen. Diese werden auch in Zukunft auf der Basis des Dollar als der für Rechnungswesen und Finanzberichterstattung im UN-System dominierenden Währung erfolgen. Wie sich die UNIDO vor den genannten Wechselkursrisiken schützen soll, haben die Mitgliedstaaten nicht im Detail festgelegt. Sie erwarten hierzu Vorschläge vom Sekretariat der Organisation im Laufe dieses Jahres. Es wird sich anbieten, insoweit zunächst einmal die Praxis der in der Schweiz belegenen UN-Organisationen zu studieren, die den Schweizer Franken ihrem Haushaltsverfahren und Rechnungswesen zugrundelegen (UPU, ITU, WIPO und WMO). Festhalten läßt sich jedenfalls, daß die UNIDO eine Vordenkerrolle unter den in »Euroland« ansässigen Einrichtungen des Verbandes der Vereinten Nationen eingenommen hat. □

Rechtsfragen

Späte Gerechtigkeit für Lockerbie

KIRSTEN SCHMALENBACH

Libyen: Parallele Befassung von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof – Teilerfolg Libyens im Haag – Sanktionen letztlich erfolgreich – Durchbruch durch Vermittlung Mandelas

(Vgl. auch Knut Ipsen, Auf dem Weg zur Relativierung der inneren Souveränität bei Friedensbedrohung. Zu den Libyen-Resolutionen des Sicherheitsrats, VN 2/1992 S. 41ff.)

Justizgeschichte dürfte das Verfahren machen, das voraussichtlich Anfang Mai in den Niederlanden eröffnet werden wird: zwei libysche Staatsangehörige haben sich dort wegen des *Anschlags auf den Pan-American-Flug 103* vom 21. Dezember 1988 zu verantworten. Ob es auch zu später Gerechtigkeit für die 259 Flugzeuginsassen und die elf Einwohner des schottischen Dorfes Lockerbie, die den an Bord der amerikanischen Maschine erfolgten Sprengstoffanschlag nicht überlebten, führen wird, muß sich noch zeigen.

I. Fast auf den Tag genau sieben Jahre hatten die UN-Zwangsmaßnahmen gegen Libyen andauert, bis sie – begleitet von langwierigen diplomatischen Verhandlungen – die erwünschten Früchte trugen: am 5. April 1999 wurden die Libyer Abdel Basset Ali Mohammad Al-Meghrabi und Lamun Khalifa Fhimah als Hauptverdächtige des Lockerbie-Attentates an die Niederlande überstellt, wo ihnen in Camp Zeist vor einem schottischen Gericht nach schottischem Recht der Prozeß gemacht werden soll. Der Fall Lockerbie hat in vielerlei Hinsicht neue Maßstäbe im UN-Recht gesetzt; vor allem steht er für den – scheinbar rechtsfreien – Beurteilungsspielraum des Sicherheitsrats im Rahmen des Kapitels VII der Charta der Vereinten Nationen, der auch vor Kernbereichen der inneren Souveränität der Mitgliedstaaten nicht halt macht. Der Sicherheitsrat hatte sich nach Abschluß der US-amerikanischen und britischen Ermittlungsarbeiten zügig des Falles Lockerbie angenommen und am 21. Januar 1992 in seiner Resolution 731 (Text: VN 2/1992 S. 67f.) Libyen aufgefordert, dem Auslieferungersuchen Großbritanniens und der USA nachzukommen und die beiden hauptverdächtigen Libyer Al-Meghrabi und Fhimah den britischen beziehungsweise US-amerikanischen Strafverfolgungsbehörden zu überstellen. Nachdem die rechtlich unverbindliche Entschliebung 731 keine Reaktion bei der libyschen Regierung hervorgerufen hatte, verabschiedete der UN-Sicherheitsrat auf Antrag Großbritanniens, Frankreichs und der Vereinigten Staaten mit 10 Ja-Stimmen bei 5 Enthaltungen am 31. März 1992 die Resolution 748 (Text: VN 2/1992 S. 68) auf der Grundlage des Kapitels VII. Kernstück der damit ergriffenen Zwangsmaßnahmen ist ein umfassendes gegen Libyen gerichtetes Waffen- und Luftverkehrsembargo sowie die Beschränkung des diplomatischen Verkehrs.

II. Beim Erlaß der Resolution 748 zeigte sich der Sicherheitsrat unbeeindruckt von der kurz zuvor erfolgten Klageerhebung Libyens vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH). Mit den am 3. März 1992 eingereichten gleichlautenden Klageschriften gegen Großbritannien und die Vereinigten Staaten betreffend *Fragen der Auslegung und Anwendung des Montrealer Übereinkommens von 1971 im Gefolge des Luftzwischenfalls bei Lockerbie* begehrt die Libysch-Arabisches Dschamahirija die gerichtliche Feststellung, daß sie ihren Verpflichtungen aus dem »Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt« vom 23. September 1971 im Hinblick auf die nationale Strafverfolgung der mutmaßlichen Attentäter von Lockerbie voll-

ständig erfüllt habe, die Klagegegner hingegen ihren rechtlichen Verpflichtungen aus der Montrealer Konvention – insbesondere die Pflicht zur Zurverfügungstellung von Beweismaterial – nicht nachgekommen seien und schließlich die Klagegegner die Androhung und Anwendung von Gewalt und Zwang gegen die Souveränität Libyens zu unterlassen haben. Mit diesen Klagebegehren in der Hauptsache verband Libyen zwei gleichlautende Anträge auf Erlaß von vorsorglichen Maßnahmen gegen Großbritannien und die USA nach Artikel 41 des IGH-Statuts. Die Anträge waren darauf gerichtet, einer möglichen Gewaltanwendung gegen Libyen zur Erzwingung der Auslieferung vorzubeugen sowie andere Schritte zu verhindern, die zur Erledigung der Hauptsache führen würden.

Am 14. April 1992 beschied der IGH mit 11 gegen 5 Stimmen die Anträge auf Erlaß einer derartigen einstweiligen Anordnung abschlägig. Dazu sah sich der IGH auf Grund der Resolution 748 des Sicherheitsrats veranlaßt. Der Gerichtshof unterstellte im Verfahren die verbindliche Wirkung dieser Entschliebung gegenüber allen UN-Mitgliedern nach Art. 25 der Charta der Vereinten Nationen, was zu einer rechtlichen Nachrangigkeit der Montrealer Konvention gemäß Art. 103 der UN-Charta führen mußte. Der Gerichtshof sah sich auf Grund dessen mehrheitlich außerstande, etwaige Rechte Libyens aus der Montrealer Konvention vorläufig zu sichern und dadurch die Rechte Großbritanniens und der Vereinigten Staaten aus der Resolution 748 zu beeinträchtigen. In rechtlicher Hinsicht ist an der Entscheidung vor allem bemerkenswert, daß der IGH eine gewisse Bereitschaft andeutet, sich im Hauptsacheverfahren indirekt mit der Rechtmäßigkeit der Entschliebung 748 des Rates auseinanderzusetzen.

III. Parallel zu dem Rechtsstreit vor dem IGH verstärkten sich die diplomatischen Bemühungen, den Konflikt um die Auslieferung der tatverdächtigen Libyer durch eine gütliche Einigung zu entschärfen. Bereits im September 1993 signalisierte Libyen seine Bereitschaft, die Tatverdächtigen einem neutralen Staat zu überstellen; ein Prozeß in Schottland sei ebenfalls möglich, wenn dort ein faires Verfahren garantiert sei. Die Einigung der Konfliktparteien scheiterte unter anderem an Vorbehalten der britischen Regierung, die Verhandlungen über die Verfahrensmodalitäten ablehnte. Kurz darauf, am 11. November 1993, verschärfte der UN-Sicherheitsrat auf Initiative Großbritanniens, Frankreichs und der USA die wirtschaftlichen Sanktionen gegen Libyen durch die Resolution 883 (Text: VN 2/1994 S. 76ff.). Der mit 11 Stimmen bei 4 Enthaltungen beschlossene Maßnahmenkatalog verordnet vor allem das Einfrieren libyscher Finanzmittel im Ausland und ein Handelsverbot für bestimmte technische Güter zur Rohölproduktion und zum Rohöllexport. Im März 1994 unterbreitete die Arabische Liga den Vorschlag, den Prozeß gegen die mutmaßlichen Attentäter vor einem schottischen Gericht im Haag, und zwar im Friedenspalast des IGH, stattfinden zu lassen.

In den Jahren 1994 und 1995 mehrten sich Spekulationen über eine Verstrickung Syriens und Irans in das Attentat von Lockerbie; gleichzeitig wuchs die Zahl der Solidaritätsbekundungen