# Ein Aggressor wird haftbar gemacht

Die Entschädigungskommission der Vereinten Nationen (UNCC) für Ansprüche gegen Irak

KARL-HEINZ BÖCKSTIEGEL

Im Mai meldeten die irakischen Zeitungen das Eintreffen der ersten Medikamentenlieferung, die das Land gemäß der mit den Vereinten Nationen getroffenen Vereinbarung einführen durfte. Seit dem 10. Dezember 1996 verkauft Irak wieder Erdöl auf dem internationalen Markt. Die Erlaubnis dazu hatte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in seiner Resolution 986(1995)1 gegeben, die unter dem Motto »Öl für Lebensmittel« steht2. Damit wurde das seit der Invasion Kuwaits 1990 gegen Irak bestehende Embargo teilweise suspendiert. Während eines halben Jahres darf Bagdad Erdöl für 2 Mrd US-Dollar verkaufen. Die Einkünfte dürfen nur für Lebensmittel und Medikamente verwendet werden. Vorher sind jedoch 30 vH für die von der Entschädigungskommission der Vereinten Nationen (United Nations Compensation Commission, UNCC) anerkannten Ansprüche gegen Irak aus dem Zweiten Golfkrieg abzuführen. Der nachfolgende Beitrag stellt diese in der Geschichte der Vereinten Nationen einmalige Kommission und ihre Praxis vor, die wie das Sonderregime für die Abrüstung Iraks in Gestalt der Sonderkommission der Vereinten Nationen« (UNSCOM)<sup>3</sup> mit der Resolution 687(1991)4 des Sicherheitsrats geschaffen worden war.

#### 1. Aufbau und Funktion der Kommission

Am 2. August 1990 besetzte Irak das Emirat Kuwait und erklärte es zu seiner 17. Provinz. Noch am gleichen Tag verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine Resolution, in welcher er die Invasion als Bruch des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bezeichnete und Irak zum sofortigen und bedingungslosen Rückzug aufforderte. Da Bagdad dieser Forderung nicht nachkam, erließ der Sicherheitsrat anschließend noch mehr als 30 Resolutionen zu diesem Konflikt und seinen Konsequenzen. Darin wurden insbesondere auch Wirtschaftssanktionen verhängt, vor allem das schon erwähnte Verbot irakischer Ölexporte, das bis heute in Kraft ist und nur in der eingangs beschriebenen Weise teilweise suspendiert wurde. Als der Zweite Golfkrieg mit der Befreiung Kuwaits endete, akzeptierte Irak Waffenstillstandsbedingungen, zu denen auch gehörte, daß dieser Staat seine völkerrechtliche Haftung für die als Folge der Invasion und Besetzung Kuwaits verursachten Schäden und Verluste anerkennt. Die Waffenstillstandsresolution vom 3. April 1991 - die Entschließung 687 des Sicherheitsrats -, die später wegen ihrer Länge und ihres breiten Anwendungsbereichs auch »Mutter aller Resolutionen« genannt wurde, bestätigte in ihrem Teil E die Haftung Iraks und sah an gleicher Stelle die Einsetzung einer Entschädigungskommission vor, welche aus einem zu errichtenden Fonds die Entschädigungsansprüche befriedigen sollte.

Als unmittelbar dem Sicherheitsrat unterstehendes Nebenorgan wurde dann die Kommission geschaffen. Sie besitzt drei Organe:

- Das Leitorgan (Policy Organ) ist ein aus 15 Mitgliedern bestehender Verwaltungsrat (Governing Council), der sich aus den Vertretern der fünf Ständigen und der zehn jeweiligen nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats zusammensetzt.
- Die Prüfung der Ansprüche wird Spruchkörpern (Panels) übertragen, welche jeweils aus drei Mitgliedern, den sogenannten Bevollmächtigten (Commissioners), bestehen. Diese werden vom UN-Generalsekretär mit Zustimmung des Verwaltungsrats ernannt.

 Betreut wird die Kommission von einem Sekretariat beim Genfer Büro der Vereinten Nationen.

#### 2. Wer kann welche Ansprüche geltend machen?

Vor der Kommission können alle unmittelbaren Verluste, Schäden und sonstigen Beeinträchtigungen geltend gemacht werden, die als Folge der unrechtmäßigen Invasion und Besetzung Kuwaits durch Irak entstanden sind. Antragsteller können Einzelpersonen, Unternehmen, Staaten und internationale Organisationen sein.

Die operative Ziffer 16 der Resolution 687(1991) bestimmt,

»daß Irak, unbeschadet der vor dem 2. August 1990 entstandenen Schulden und Verpflichtungen Iraks, die nach den üblichen Verfahren behandelt werden, nach dem Völkerrecht für alle unmittelbaren Verluste, Schäden, einschließlich Umweltschäden und der Erschöpfung der natürlichen Ressourcen, und Beeinträchtigungen haftet, die ausländischen Regierungen, Staatsangehörigen und Unternehmen als Folge der unrechtmäßigen Invasion und Besetzung Kuwaits durch Irak entstanden sind«.

Die Ansprüche sind in sechs Kategorien eingeteilt; vier davon gelten für Ansprüche von Einzelpersonen. Eine Kategorie ist auf Ansprüche von privaten oder staatlichen Unternehmen anwendbar, eine weitere auf Ansprüche von Staaten und internationalen Organisationen. Den ersten drei Kategorien bezüglich der Einzelpersonen hat der Verwaltungsrat Vorrang sowohl in der Bearbeitung als auch bei der Bezahlung eingeräumt und für deren Bearbeitung und Prüfung auch vereinfachte und beschleunigte Verfahren vorgesehen.

In der dazu gehörenden *Kategorie A* der Ansprüche erhält jede Einzelperson, die als Folge der Besetzung Kuwaits während des Zeitraums der Besetzung aus Irak oder Kuwait ausreisen mußte, einen Festbetrag zwischen 2 500 und 8 000 US-Dollar (Departure Claims). In dieser Kategorie sind 924 580 Einzel- und Familienansprüche aus 92 Ländern eingereicht worden, die inzwischen alle bearbeitet sind und von denen 862 073 erfolgreich waren. Für diese Ansprüche genügte ein einfacher Nachweis über die Tatsache und den Zeitpunkt der Ausreise aus Irak oder Kuwait; ein Nachweis der tatsächlichen Schadenshöhe war nicht erforderlich.

Ebenfalls Festbeträge stehen in *Kategorie B* Anspruchstellern zu, die als Folge der Besetzung Kuwaits eine schwere Körperverletzung erlitten haben oder bei denen ein nahes Familienmitglied gestorben ist.

## Autoren dieser Ausgabe

Dr. Karl-Heinz Böckstiegel, geb. 1936, Professor für Internationales Wirtschaftsrecht an der Universität zu Köln, ist Vorsitzender eines Panels der UNCC. Vorsitzender der Deutschen Vereinigung für Internationales Recht; 1984-1988 Präsident des von Iran und den USA eingesetzten Schiedsgerichts im Haag.

Dr. Hans Günter Brauch, geb. 1947, war von 1989 bis 1996 Vertreter mehrerer Professuren für Internationale Beziehungen an den Universitäten Frankfurt/Main und Leipzig sowie an der PH Erfurt-Mühlhausen. Mitglied des Publikationsbeirats der UNESCO-Reihe zu Frieden und Konflikt.

Diese Festbeträge liegen zwischen 2 500 und 10 000 Dollar. Eine Zahlung in Kategorie B wird als vorläufige Entschädigung behandelt, wenn ein Antragsteller einen darüber hinausgehenden tatsächlichen Schaden in einer anderen Anspruchskategorie geltend gemacht hat. Von den in dieser Kategorie angemeldeten 6 265 Ansprüchen waren 3 966 erfolgreich. Der insgesamt zugesprochene Betrag von 13,45 Mill Dollar ist bereits ausgezahlt. Die Zahlungen wurden aus Geldern finanziert, die eine Reihe von Staaten in Anwendung von Resolution 778(1992)<sup>5</sup> aus eingefrorenen irakischen Guthaben dem vom Sekretariat der UNCC verwalteten Entschädigungsfonds zur Verfügung gestellt haben. Diese Resolution betraf irakische Guthaben, die aus dem Verkauf von irakischem Erdöl stammten und die am Tag oder nach der Verhängung des Embargos bezahlt worden waren, sowie irakisches Erdöl, das sich außerhalb Iraks befand und dessen Verkauf autorisiert wurde.

In der dritten vorrangig behandelten *Kategorie C* werden tatsächlich erlittene Schäden von Einzelpersonen bis zu 100 000 Dollar geltend gemacht, denen Schäden durch Tod oder Körperverletzung, Verlust von Lohn oder Einkommen, Verlust von Wohnung oder persönlichem Vermögen, Ausgaben für medizinische Behandlung, Ausreisekosten und Geschäftsverluste entstanden sind. Hier sind die Beweisanforderungen etwas strenger, jedoch auf das begrenzt, was unter den Umständen der Besetzung Kuwaits und der oft überstürzten Ausreise der Anspruchsteller vernünftigerweise mindestens erwartet werden kann. Von den in diesem Zusammenhang eingereichten 427 532 Individualansprüchen aus 85 Ländern für einen geschätzten Gesamtbetrag von etwa 10 Mrd Dollar sind bereits 210 000 überprüft und, soweit sie anerkannt wurden, zur Bezahlung angewiesen wor-

Beträchtliche Beschädigungen der Infrastruktur Kuwaits hatte die Invasion und Besetzung des Emirats durch das Nachbarland Irak zur Folge. Im Bild: die Ölraffinerie von Nina Abdullah.



den. Die übrigen Ansprüche auf Grund von Kategorie C werden voraussichtlich bis 1998 bearbeitet sein.

Ebenfalls unter die Kategorie C fällt eine konsolidierte Klage Ägyptens, mit der 1,2 Millionen Einzelansprüche von 900 000 ägyptischen Arbeitern geltend gemacht werden. Diese Ansprüche beziehen sich auf in US-Dollar zu leistende Teilzahlungen, die Irak diesen Gastarbeitern aus ihren Löhnen nach Ägypten überwies und deren Transfer nach der Invasion Kuwaits durch Irak unterblieb. Damit ist das Panel, das der Verfasser leitet, befaßt. In einem Zwischenentscheid wurde zunächst geklärt, welche dieser Ansprüche dem Grunde nach in die Zuständigkeit der Kommission fallen. In der Zwischenzeit haben Ägypten und Irak Unterlagen zur Bezifferung der einzelnen Ansprüche eingereicht. Die Entscheidung über die Höhe der Gesamtentschädigung auf diese Klage wird wahrscheinlich in der zweiten Hälfte 1997 erlassen werden können.

In der *Kategorie D* werden Ansprüche von Einzelpersonen über die gleichen Verluste und Schäden wie in der Kategorie C eingereicht, jedoch handelt es sich hier um Ansprüche über 100 000 Dollar, für welche höhere Anforderungen zum Nachweis des Schadens gestellt werden. Von den hier über 10 000 gestellten Ansprüchen für eine Gesamtsumme von etwa 10 Mrd Dollar kommt mehr als die Hälfte aus Kuwait.

In der *Kategorie E* werden Ansprüche von Unternehmen und sonstigen juristischen Personen des Privatrechts wie auch von öffentlichen Unternehmen geltend gemacht (Corporate Claims). Diese sind durch den Heimatstaat des Unternehmens einzureichen und betreffen Verlust von Firmenvermögen, entgangene Einnahmen oder Gewinne sowie sonstige von der Resolution 687 erfaßte Geschäftsverluste. Etwa die Hälfte dieser über 6 000 Ansprüche für einen Gesamtbetrag von etwa 80 Mrd Dollar kommt aus Kuwait.

Die Abgrenzung, welche Geschäftsverluste erfaßt werden, ist nicht unproblematisch. Deshalb hat der Verwaltungsrat die ersatzfähigen Geschäftsverluste in seinem Beschluß Nr. 9 in detaillierten Leitlinien konkretisiert für Schäden im Zusammenhang mit Verträgen und früheren Geschäftsgepflogenheiten, für Verluste an materiellen Betriebsvermögen (tangible assets) und für Verluste im Zusammenhang mit ertragbringendem Vermögen (income-producing properties). Darüber hinaus enthält der Beschluß Richtlinien für Bewertungsstandards und -methoden, die Schadensberechnung und -minderung und Beweisfragen.

Schließlich können in der Kategorie F Staaten und internationale Organisationen Ansprüche geltend machen für den Verlust oder die Schädigung von Vermögenswerten, Evakuierungskosten sowie die Erstattung von Zahlungen, die für Schäden geleistet wurden. Besonders bemerkenswert ist, daß bei diesen sogenannten Regierungsansprüchen (Government Claims) auch Verluste aus Umweltschäden einschließlich der Erschöpfung der natürlichen Ressourcen geltend gemacht werden können. Mit den hier eingereichten 282 Ansprüchen werden insgesamt nahezu 115 Mrd Dollar geltend gemacht, wobei Kuwait mit 70 Ansprüchen allein 70 Mrd Dollar beantragt.

Angesichts der Zeit, die für die Bewältigung der 2,63 Millionen Verfahren notwendig ist, der Höhe des zu erwartenden Schadensersatzes sowie der knappen finanziellen Ressourcen des Entschädigungsfonds, die eine umgehende Erfüllung festgestellter Ersatzansprüche kaum ermöglichen, ist die Frage der Zinsansprüche sehr wichtig. In seinem Beschluß Nr. 16 hat der Verwaltungsrat diesbezüglich festgelegt, daß

 Zinsen vom Tag des Schadenseintritts bis zu dem Tag gewährt werden, an dem die Zahlung erfolgt, wobei der Zinssatz so zu bemessen ist, daß er ausreicht, um erfolgreiche Antragsteller für die entgangene Verwendung des zugesprochenen Grundbetrages zu entschädigen;

 der Verwaltungsrat sich vorbehält, zu einem späteren Zeitpunkt über die Berechnungs- und Zahlungsmethoden für die Zinsen zu entscheiden;  Zinsen erst nach der Befriedigung des Grundbetrages aller Ansprüche zu zahlen sind

Die Panels, die mit den Kategorien A und C befaßt sind, haben pauschal den 2. August 1990, den Tag der Invasion, als Zeitpunkt des Schadenseintritts festgelegt, da eine Einzelprüfung der Massenansprüche praktisch unmöglich ist und dieses Ereignis außerdem letztlich für alle Ansprüche kausal war.

Während die Ersatzansprüche in unterschiedlichen Währungen geltend gemacht worden sind, werden die Entschädigungen von der Kommission ausschließlich in US-Dollar ausgezahlt. Daher ist die Frage nach den zugrundezulegenden Wechselkursen von großer Bedeutung. Das Panel für die Kategorie C hat hierzu entschieden, daß bei in kuwaitischen Dinaren berechneten Ansprüchen der Wechselkurs vom 1. August 1990, also dem Tag vor der Invasion, zugrundegelegt wird. Für die in anderen Währungen berechneten Ansprüche ist der jeweilige Mittelkurs für den Monat August 1990 maßgeblich.

# 3. Was wird nicht ersetzt?

Die kurze Beschreibung der möglichen und effektiv geltend gemachten Ansprüche zeigt ein breites Spektrum nach der Art der Ansprüche, der Art der Antragsteller und natürlich auch nach der Größenordnung der Ansprüche. Andererseits gibt es einige wichtige Kriterien, die dazu führen, daß eine große Zahl anderer Ansprüche nicht vor der Kommission geltend gemacht werden können.

Zum einen stellt die Resolution 687 fest, daß Irak nur für die »unmittelbaren« Verluste und Schäden haftet, die als Folge der unrechtmäßigen Invasion und Besetzung Kuwaits durch Irak entstanden sind. Dabei hat der Verwaltungsrat die Kausalitätserfordernisse durch fünf Sachverhalte definiert, aus deren Folge typischerweise Verluste und Schäden während des Golfkonflikts entstanden sind:

- militärische Operationen oder drohende Kampfhandlungen der einen oder der anderen Seite während des Zeitraums vom 2. August 1990 bis zum 2. März 1991;
- Ausreise von Personen aus Irak oder Kuwait oder Unmöglichkeit, Irak oder Kuwait zu verlassen (oder eine Entscheidung, nicht dorthin zurückzukehren) während dieses Zeitraums;
- Handlungen von Beamten, Bediensteten oder Beauftragten der Regierung Iraks oder während des genannten Zeitraums von ihr kontrollierter Körperschaften im Zusammenhang mit der Invasion oder Besetzung;
- Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung in Kuwait oder Irak während des genannten Zeitraums; oder
- 5. Geiselnahme oder sonstige rechtswidrige Freiheitsentziehung.

Bei Vorliegen eines dieser Sachverhalte ist das Erfordernis des unmittelbaren tatsächlichen Zusammenhangs als erfüllt anzusehen. Damit ist jedoch nicht ausgeschlossen, daß das Kausalitätserfordernis auch in anderer Weise nach normalen juristischen Maßstäben erfüllt werden kann.

Weiterhin ist die Kommission nicht zuständig für Schulden und Verpflichtungen Iraks, die vor dem 2. August 1990 entstanden sind (Pre-Invasion Debts and Obligations). Dies leuchtet ein, weil solche Schäden nicht kausal mit der am 2. August 1990 erfolgten Invasion verbunden sein können.

Schließlich spielt noch eine wichtige Rolle, daß Verluste im Gefolge des Handelsembargos und der damit zusammenhängenden Maßnahmen und wirtschaftlichen Folgen (Embargo Losses) jedenfalls dann nicht entschädigungsfähig sind, wenn sie ausschließlich durch das Embargo oder solche Maßnahmen und Folgen entstanden sind.

In seinem Beschluß Nr. 15 hat der Verwaltungsrat folgende Leitlinien festgelegt:

 Das Handelsembargo und die damit zusammenhängenden Maßnahmen sowie die dadurch hervorgerufene wirtschaftliche Lage werden nicht als Entschädigungsgrundlage akzeptiert.



Nach der Niederlage Iraks im Zweiten Golfkrieg entsandte UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar im März 1991 auf Wunsch der Regierung Kuwaits eine Sondermission, um die Sach- und Umweltschäden aufzunehmen. Im Bild: Strand bei Abu Halifa mit von den irakischen Streitkräften verlegten Minen.

- Entschädigung wird in dem Maße gewährt, wie die unrechtmäßige Invasion und Besetzung Kuwaits durch Irak eine unmittelbare Ursache für Verluste, Schäden und Beeinträchtigungen war, unabhängig und gesondert
  von dem Handelsembargo und den damit zusammenhängenden Maßnahmen.
- Sind der Verlust, der Schaden oder die Beeinträchtigung im vollen Umfang als unmittelbare Folge der unrechtmäßigen Invasion und Besetzung Kuwaits durch Irak entstanden, sollte ungeachtet der Tatsache Entschädigung gewährt werden, daß sie auch auf das Handelsembargo und die damit zusammenhängenden Maßnahmen zurückzuführen sein könnten.

Trotz dieser Leitlinien, denen auch eine Reihe von Beispielen entsprechender Betriebsverluste beigefügt ist, hat sich in der praktischen Arbeit der Panels gezeigt, daß die Abgrenzung von Embargoverlusten zu ersatzfähigen Schäden nicht immer leicht ist.

Nicht ersatzfähig sind im übrigen Rechtsanwaltshonorare und sonstige für die Geltendmachung der Ansprüche aufgewendete Ausgaben im Zusammenhang mit Individualansprüchen in den Kategorien A, B und C und Ansprüche irakischer Staatsangehöriger, es sei denn, sie besitzen zusätzlich zu Recht die Staatsangehörigkeit eines anderen Staates (Beschluß Nr. 1 des Verwaltungsrats); Ansprüche von Angehörigen der alliierten Streitkräfte, soweit es sich nicht um die Folgen von Mißhandlungen von Kriegsgefangenen unter Verletzung des humanitären Völkerrechts handelt (Beschluß Nr. 11) sowie Kosten der alliierten Streitkräfte, einschließlich der Kosten der militärischen Operationen gegen Irak (Beschluß Nr. 19).

Um doppelte oder zu hohe Entschädigungen zu vermeiden, ist im übrigen jeder Anspruchsteller in den Kategorien D, E und F ver-

### UNCC: erledigte Anträge

Die ersten Raten unter den Kategorien A und C - Stand: 12. März 1997

	Staat/UN-	Kategorie A		Kategorie C		insgesamt	
S	pezialorgane	Zahl der Anträge	ausgezahlter Betrag	Zahl der Anträge	ausgezahlter Betrag	Zahl der Anträge	ausgezahlte Betra
		Antrage	in US-Dollar	Alidage	in US-Dollar	Antrage	in US-Dolla
Staal							
1	Ägypten	23 334	58 335 000	-	-	23 334	58 335 00
2	Sri Lanka Indien	6 385	15 962 500 15 540 000	7	7:	6 385	15 962 50 15 540 00
4	Bangladesch	4 551	11 377 500			4 551	11 377 50
5	Kuwait	3 482	8 705 000	1 061	2 628 472	4 543	11 333 47
6	Pakistan	3 025	7 562 500	1 101	2 729 525	4 126	10 292 02
7	Sudan	1 260	3 150 000	-	-	1 260	3 150 00
8	China	900	2 250 000	-	77	900	2 250 00
9	Rußland	649	1 622 500	-	-	649	1 622 50
10	Philippinen	550	1 375 000	269	662.042	550	1 375 00
11	Vereinigte Staater Großbritannien	n 200 240	500 000 600 000	268 184	662 943 452 213	468 424	1 162 94 1 052 21
13	Thailand	378	945 000	104	432 213	378	945 00
14	Vietnam	378	945 000	-	-	378	945 00
15	Polen	324	810 000	37	92 500	361	902 50
16	Frankreich	227	567 500	4	9 731	231	577 23
17	Rumänien	217	542 500	_	-	217	542 50
18	Kroatien	206	515 000		-	206	515 00
19	Iran	172	430 000	-	-	172	430 00
20	Korea (Republik)	170	425 000	-	Ψ.	170	425 00
21	Slowenien Brasilien	161	402 500	- 12	20,000	161	402 50
22	Syrien	133 138	332 500 345 000	12	30 000	145 138	362 50 345 00
24	Jordanien	123	307 500	6	14 100	129	321 60
25	Niederlande	125	312 500	-	14 100	125	312 50
26	Ukraine	123	307 500	-	-	123	307 50
27	Australien	68	170 000	53	132 500	121	302 50
28	Türkei	108	270 000	-	-	108	270 00
29	Bosnien-	10	0-2725				
	Herzegowina	99	247 500	-		99	247 500
30 31	Irland Mazedonien	99 74	247 500 185 000	4	10 000	99 78	247 500 195 000
32	Jugoslawien (Sert		183 000	-	10 000	/0	193.000
12	und Montenegro)	20	50 000	59	141 711	79	191 71
33	Nepal	74	185 000	2	5 000	76	190 000
34	Deutschland	66	165 000	-	-	66	165 000
35	Ungarn	63	157 500	-	-	63	157 500
36	Tschechien	56	140 000	-	-	56	140 000
37	Marokko	55	137 500	7		55	137 500
38 39	Japan Schweden	48 49	120 000 122 500	5	12 500	53 49	132 500 122 500
10	Bahrain	20	50 000	25	61 400	45	111 400
11	Dänemark	16	40 000	28	69 850	44	109 850
12	Slowakei	41	102 500	_	-	41	102 500
13	Kanada	16	40 000			16	40 000
14	Kenia	15	37 500	1	2 500	16	40 000
15	Neuseeland	14	35 000	-	-	14	35 000
16	Finnland	9	22 500	-	===	9	22 500
17	Belgien	6	15 000	-	-	6	15 000
18	Griechenland	6	15 000	_	27	6	15 000
19	Schweiz	6	15 000	-	77.5	6	15 000
50 51	Nigeria Estland	5	12 500	-	90	5	12 500
52	Estland Norwegen	4	10 000	_	-	4	10 000
53	Singapur	4	10 000	-	55	4	10 000
4	Malta	3	7 500	_	27	3	7 500
55	Niger	3	7 500	-	-	3	7 500
66	Südafrika	-	-	2	5 000	2	5 000
7	Bolivien	-	-	1	2 500	1	2 500
8	Ghana	1	2 500	: <del></del>	-	1	2 500
9	Island	1	2 500	-	90	1	2 500
0	Kamerun	1	2 500	-		1	2 500
1	Malaysia		2.500	1	2 500	1	2 500
3	Österreich	1	2 500 2 500	-	2	1	2 500
	Seychellen	1	2 500	_	-	1	2 500
YES DECK	alorgan						
ipezi 4	UNDP (Jerusalem	) 59	147 500	-	2	59	147 500

pflichtet, die UNCC über etwaige Parallelverfahren gegen Irak, etwa vor nationalen Gerichten, soweit solche möglich sind, zu informieren. Erhält die Kommission von einem solchen Parallelverfahren Kenntnis, wird die Bearbeitung des Anspruchs vor der Kommission so lange ausgesetzt, wie derselbe Anspruch anderweitig anhängig ist.

## 4. Zur praktischen Arbeit der Kommission

Die Regeln für die Einreichung, Bearbeitung, Prüfung und Entscheidung der Ansprüche sind in einer Verfahrensordnung der UNCC festgelegt. Die Ausgestaltung der Verfahren im einzelnen muß die gewaltige Zahl der Ansprüche, die prinzipielle Anerkennung der Haftung Iraks und die eingeschränkte Beteiligung der Verfahrensbeteiligten berücksichtigen. Bei den erwähnten vielen Tausenden von Ansprüchen können naturgemäß die in Verfahren vor staatlichen Gerichten oder sonst vor internationalen Gerichten oder Schiedsgerichten üblichen Methoden und Anforderungen nicht unverändert übernommen werden.

Um der großen Menge von Anträgen, für deren Einreichung mittlerweile alle Fristen abgelaufen sind, Herr zu werden, erfolgt deren Bearbeitung mit Hilfe einer rechnergestützten Datenbank der UNCC. Dazu mußten die Entschädigungsanträge auf von der Kommission verteilten Standardformularen in englischer Sprache oder mit englischer Übersetzung eingereicht werden, wobei die Anträge nicht durch die einzelnen Antragsteller, sondern durch die Regierungen in konsolidierter Form zu stellen waren. In Kategorie A wurden alle Ansprüche, in Kategorie C die Ansprüche aus Kuwait und Ägypten von den Regierungen in eine von der Kommission entwickelte Computersoftware eingegeben und dann lediglich auf Diskette eingereicht.

Die Staaten können Ansprüche ihrer Staatsangehörigen und von Personen mit Wohnsitz in ihrem Hoheitsgebiet geltend machen. Daneben haben drei Spezialorgane der Vereinten Nationen – das UNDP, der UNHCR und das UNRWA – das Recht, Anträge im Namen von solchen Personen zu stellen, die keine Möglichkeit haben, ihre Klage durch einen Staat einreichen zu lassen. Dies betrifft in erster Linie Palästinenser.

Die Auszahlung erfolgt ebenfalls nicht an die einzelnen Anspruchsteller, sondern an die jeweiligen Regierungen beziehungsweise Spezialorgane. Diese sind verpflichtet, dem Verwaltungsrat über ihr Auszahlungssystem und über tatsächliche Auszahlungen, die innerhalb von sechs Monaten zu erfolgen haben, Rechenschaft abzulegen.

Die logistische Bearbeitung und auch die Vorprüfung hinsichtlich der Formerfordernisse liegt beim Sekretariat der UNCC. Danach bereitet das Sekretariat die Ansprüche soweit vor, daß sie von den Panels innerhalb der diesen vorgegebenen relativ kurzen Fristen geprüft werden können. Dabei werden in den vorrangig zu behandelnden Kategorien A, B und C nicht alle Ansprüche einzeln geprüft, sondern vielfach mit Hilfe von Testfällen, statistischen Methoden und Computerprogrammen bearbeitet. So wurden beispielsweise in Kategorie A zunächst die Daten aller in der UNCC-Datenbank gespeicherten Antragsteller mit von Regierungen (einschließlich Irak) und internationalen Organisationen beschafften Ein- und Ausreiseinformationen aus der Zeit vor dem Zweiten Golfkrieg abgeglichen. Mit Hilfe dieser Methode konnten allein 350 000 »Departure Claims« verifiziert werden.

Die zu einem Panel gehörenden drei Bevollmächtigten treffen sich üblicherweise in Genf und entscheiden auf der Grundlage der Vorarbeiten des Sekretariats nach den vom Verwaltungsrat aufgestellten Kriterien und anderen einschlägigen Regeln des Völkerrechts. Falls nötig, können die Panels zusätzliche Verfahrensregeln beschließen. Dabei können sie sich von den einschlägigen Schiedsregeln der

Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht (UNCITRAL) leiten lassen, wie es in der Verfahrensordnung der UNCC ausdrücklich vorgesehen ist. Mündliche Verhandlungen mit den Antragstellern und Irak sind normalerweise nicht vorgesehen. In dem vom Verfasser geleiteten Panel wurde aber dann trotzdem eine solche mündliche Verhandlung anberaumt, weil sie zur streitigen Klärung von tatsächlichen und rechtlichen Einzelheiten erforderlich erschien. Bei den später zu bearbeitenden Ansprüchen von Unternehmen und Regierungen wird, wenn dies angesichts der Komplexität und Höhe dieser Entschädigungsforderungen geboten erscheint, wohl das Verfahren eher so abgewickelt werden, wie dies bei internationalen Schiedsgerichten üblich ist.

So sind bereits die Anforderungen an die Anträge hier wesentlich strikter. Jeder Anspruchsteller muß eine Erklärung (statement of claim) einreichen, die Angaben hinsichtlich der Zuständigkeit der Kommission enthält, den Sachverhalt und die rechtlichen Grundlagen beschreibt und darlegt, wie der geforderte Entschädigungsbetrag berechnet wurde. Darüber hinaus können die Panels in Kategorie D, E und F von jeder Quelle zusätzliche Informationen anfordern und Stellungnahmen von Sachverständigen einholen.

Die Dauer der Verfahren ist im Vergleich zu Gerichtsverfahren oder auch Schiedsgerichtsverfahren im internationalen Bereich außerordentlich kurz: Die Prüfung der dringenden Ansprüche in den Kategorien A, B und C müssen die Panels grundsätzlich spätestens vier Monate, nachdem sie ihnen vom Sekretariat vorgelegt wurden, abschließen. Für Ansprüche in den Kategorien D, E und F beträgt die Bearbeitungsfrist normalerweise sechs Monate, für besonders umfangreiche und komplexe Ansprüche kann sie auf zwölf oder sogar 18 Monate verlängert werden.

Die Entscheidungen der Panels werden in Form eines schriftlichen Berichts dem Verwaltungsrat vorgelegt. Jeder Bericht muß eine ausführliche Begründung der Empfehlung und, soweit praktikabel, eine Aufschlüsselung der Beträge auf die einzelnen Antragsteller enthalten. Die in dem Bericht empfohlenen Entschädigungsbeträge unterliegen der Genehmigung durch den Verwaltungsrat, der bisher immer den Empfehlungen gefolgt ist.

Bisher sind insgesamt elf solcher Berichte vorgelegt und entschieden worden. In der bisher begründeten Annahme, daß für eine gewisse Zeit nicht genügend Gelder im Fonds zur Verfügung sein werden, um anerkannte Ansprüche jeweils in voller Höhe zu befriedigen, hat der Verwaltungsrat vorgesehen, daß zunächst jeder erfolgreiche Antragsteller in den vorrangigen Kategorien A, B und C zumindest eine erste Zahlung von 2 500 Dollar erhält.

Wie bereits erwähnt, sind die erfolgreichen Anträge in der Kategorie B bereits aus gemäß Resolution 778 eingefrorenen irakischen Guthaben ausgezahlt worden. Des weiteren hat die Kommission am 12. März 1997 insgesamt 144 019 945 Dollar an 63 Regierungen und das UNDP überwiesen. Das Geld ist zur Auszahlung an 57 636 Antragsteller bestimmt, deren Klagen in dem jeweils ersten Bericht der Panels in Kategorie A und C erfolgreich waren. Es stammt aus den Erträgen der Erdölverkäufe Iraks auf Grundlage der Resolution 986 des Sicherheitsrats. Jeder erfolgreiche Antragsteller erhält zunächst 2 500 Dollar. Übersteigt der zugesprochene Betrag im Einzelfall diese Summe, so wird der restliche Betrag zu einem späteren Zeitpunkt ausgezahlt werden.

In dem jeweils zweiten Bericht in Kategorie A und C haben die Panels insgesamt nahezu 230 000 Anträgen stattgegeben. Der Verwaltungsrat hat festgelegt, daß eine Auszahlung erst erfolgt, wenn sich im Entschädigungsfonds genug Geld angesammelt hat, um allen 230 000 erfolgreichen Antragstellern 2 500 Dollar zu zahlen. Mit seiner Resolution 1111 hat der Sicherheitsrat die Verkaufserlaubnis ab dem 8. Juni 1997 um 180 Tage verlängert. So kann der notwendige Betrag von 575 Mill Dollar voraussichtlich im August dieses Jahres ausgezahlt werden.

Nach einem Beschluß des Verwaltungsrats müssen zunächst alle erfolgreichen Klagen in den Kategorien A und C in Höhe von 2 500 Dollar befriedigt werden, bevor auf Ansprüche der Kategorien D, E und F aus dem Entschädigungsfonds geleistet werden darf.

#### 5. Mögliche Lehren für die internationale Streiterledigung

Sicherlich ist es derzeit noch nicht möglich, eine endgültige Bewertung der UNCC auch nur zu versuchen. Bisher war das gemäß dem >Abkommen von Algier< zwischen Teheran und Washington von 1981<sup>6</sup> errichtete internationale Schiedsgericht (Iran – United States Claims Tribunal) im Haag, von welchem alle Ansprüche zwischen den Vereinigten Staaten und Iran sowie ihren Bürgern ausschließlich behandelt wurden, das nach Zahl der Fälle und Größenordnung der Ansprüche historisch umfangreichste internationale Streitbeilegungssystem gewesen. Schon dies war eine schwer zu bewältigende Größenordnung, wie dem Verfasser aus seiner früheren Tätigkeit als Präsident dieses Tribunals bekannt ist. Nach der Zahl der Fälle und der Größenordnung der Ansprüche geht die Aufgabenstellung der UNCC noch wesentlich weiter. Während beim erwähnten Schiedsgericht im Haag knapp 4 000 Klagen in der Gesamtgrößenordnung von etwa 60 Mrd Dollar eingereicht wurden, sind bei der UNCC inzwischen 2,63 Millionen Klagen in einer Gesamtgrößenordnung von etwa 220 Mrd Dollar geltend gemacht worden. Davon sind immerhin schon jetzt 1,06 Millionen Ansprüche bearbeitet und 5,25 Mrd Dollar zugesprochen worden. Allerdings wird man angesichts der vom Sicherheitsrat festgelegten verfahrensmäßigen und materiell-rechtlichen Einzelheiten bezweifeln können, ob die UNCC eine Streiterledigungsinstitution ist, die mit dem Haager Schiedsgericht in Sachen Iran-USA oder anderen internationalen Gerichten oder Schiedsgerichten unmittelbar verglichen werden kann. Insbesondere ist die verfahrensmäßige Beteiligung Iraks doch wesentlich weniger ausgebildet. Inwieweit sich daran etwas ändern wird, werden die künftigen komplexeren und weniger auf Erledigung von Massenansprüchen konzentrierten Verfahren zeigen müssen. Dabei wird zu berücksichtigen sein, daß einerseits die eindeutige Verletzung des Völkerrechts durch Irak und andererseits die Vielzahl der dadurch geschädigten Einzelpersonen, Unternehmen und Staaten die besondere und vereinfachte Verfahrensmethode rechtfertigt. Andererseits wird aber für die rechtspolitische Bewertung der Funktion und praktischen Arbeit der UNCC letztlich auch eine Rolle spielen, inwieweit aus der Sicht der außenstehenden Betrachter Irak gegenüber die Mindestanforderungen für das rechtliche Gehör eingeräumt worden sind.

Jedenfalls scheint sich die UNCC als eine Institution der Vereinten Nationen bewährt zu haben, die ohne viel Publizität eine politisch, wirtschaftlich und rechtspolitisch wichtige Aufgabenstellung bisher mit hoher Effektivität bewältigt hat. Sollte sich dieses Bild auch in der weiteren Arbeit bestätigen, könnte dies eine wichtige Erfahrung für die internationale Streiterledigung auch bei anderen Fällen in der Zukunft sein. Andererseits wird man sich darüber im klaren sein müssen, daß eine solche juristische Aufarbeitung in einem von vielen anderen Faktoren beeinflußten politischen Umfeld nur eine begrenzte Wirkung haben kann.

<sup>1</sup> Text: VN 5-6/1995 S. 223f. 2 Vgl. VN 3/1996 S. 112ff.

<sup>2</sup> Vgl. VN 3/1996 S. 112tt.
3 Siehe Joachim Krause, Neuartiges internationales Regime mit Präzedenzwirkung? Die Kontrolle der irakischen Rüstung durch Vereinte Nationen und IAEA, 2/1992 S. 46ff.

<sup>4</sup> Text: VN 2/1991 S. 74ff.

<sup>5</sup> Text: VN 1/1993 S. 34f.

<sup>6</sup> Siehe zur Vorgeschichte VN 4/1981 S. 127ff.