

Die IAEA unter Beschuß

Lernprozesse einer internationalen Organisation

HARALD MÜLLER

Die in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre als autonome Einrichtung im Verband der Vereinten Nationen entstandene Internationale Atomenergie-Organisation (International Atomic Energy Agency, IAEA) ist immer wieder Gegenstand der Kritik gewesen. Sie ist ungeliebt von den Ökologen, weil sie den Ausbau der Kernenergie auf ihre Fahnen geschrieben hat. Sie steht in Washington in der Kritik, weil sie in mißliebigen Staaten – wie Iran – nicht »energisch« genug kontrolliere. Und den Entwicklungsländern geht sie nicht genügend auf ihre Bedürfnisse ein¹. Was die IAEA eigentlich macht und wie sie sich in den viereinhalb Jahrzehnten ihres Bestehens entwickelt hat, ist im Grunde nur wenigen Experten bekannt. Tatsächlich ist die in Wien ansässige Institution der unverzichtbare organisatorische Anker des internationalen Nichtverbreitungsregimes für Kernwaffen, in dessen Zentrum der früher als »Atomwaffensperrvertrag« bekannte Nichtverbreitungsvertrag (NVV) steht und das durch regionale Kernwaffenfreie Zonen (in Lateinamerika, dem Südpazifik, Afrika, Südostasien und möglicherweise bald Mittelasien) sowie zwei Exportkartelle (Zangger-Ausschuß² und Gruppe der nuklearen Lieferländer³) ergänzt wird. Eine Schädigung der IAEA wäre ein tödlicher Schlag gegen die Politik der Nichtverbreitung von Kernwaffen und darüber hinaus für den Multilateralismus in der Abrüstungspolitik. Alle Kritiker der Organisation sollten dies im Auge behalten.

Historischer Hintergrund

Gegründet wurde die IAEA 1957 im Kontext des US-amerikanischen Programms der »Atome für den Frieden«, das Präsident Dwight D. Eisenhower 1953 angekündigt hatte⁴. Zum damaligen Zeitpunkt glaubte man, die knappen Uranvorräte der Welt würden dem nuklearen Wettrüsten und der nuklearen Weiterverbreitung eine Grenze ziehen. Eisenhower schlug vor, aus den militärischen Beständen Uran in den Besitz einer internationalen Organisation zu überführen und als zivilen Kernbrennstoff an Staaten weiterzuverteilen, die bindend auf Kernwaffen verzichten würden. Hintergrundgedanke dieser Idee war zum einen, das im Vergleich zu den Vereinigten Staaten kleinere sowjetische Arsenal auf einem quantitativ niederen Stand zu halten, da die Sowjetunion im gleichen Maße Spaltstoff an die neue Organisation abgeben sollte. Zum anderen ging es darum, unter der wachsenden Zahl blockfreier Entwicklungsländer durch den Vorschlag einer »nuklearen Entwicklungshilfe« im Wettbewerb mit dem globalen Rivalen Punkte zu sammeln⁵.

Es kam anders. Die IAEA wurde zwar im Einvernehmen mit der Sowjetunion gegründet und ihre Treuhandschaft über Spaltmaterial auch fest im Statut verankert, zu einem wirklichen Feld ihrer Tätigkeit wurde das aber nicht. Denn die Bergbauexplorationen erschlossen immer neue Uranvorkommen, und der sich beschleunigende Rüstungswettlauf mit zuletzt über 60 000 nuklearen Sprengköpfen (Mitte der achtziger Jahre) veranlaßte die Atommächte, ihre Spaltstoffvorräte zusammenzuhalten. Bald jedoch wurde die IAEA für eine andere Aktivität, die ebenfalls in ihrem Statut vorgesehen war, benötigt: Die Vereinigten Staaten und andere Lieferländer von Uran und nuklearer Technik (wie Kanada) nahmen sie in Anspruch, um die zivile Verwendung ihrer Exporte in den Empfängerländern sicherzustellen. Die Sowjetunion war zunächst dagegen und schwadronierte von Spionage. Sie machte jedoch eine Kehrtwendung nach der bitteren Erfahrung, daß die Volksrepublik China importierte sowjetische Technologie gegen den Willen Moskaus zur Produktion von Atomwaffen genutzt hatte. Bald konnte die IAEA ihr erstes Verifi-

kationsdokument (INFCIRC/66) veröffentlichen; es enthielt die Regeln, nach denen die Inspektoren der Organisation die Verwendung von Anlagen, Technik und Material im Importland überprüfen können⁶.

Das Dokument INFCIRC/66 hatte eine wesentliche Lücke: es sagte nichts über solche nuklearen Aktivitäten aus, die auf eigenständigen – also nicht auf importierten – Techniken beruhten. Diese Lücke wurde erst durch den NVV geschlossen. Denn er verpflichtete alle Nichtkernwaffenstaaten, alles Spaltmaterial in ihrem Besitz den Verifikationsmaßnahmen (Safeguards) der IAEA zu unterstellen. Die Verhandlungen darüber waren hart. Die Organisation hätte gerne weitgehende Befugnisse gehabt:

- unbegrenzten Zugang zu Anlagen, statt nur zu bestimmten Meßpunkten, an denen der Materialfluß oder -bestand gemessen und mit den Angaben der Betreiber und den erwartbaren Werten verglichen werden konnte;
- Zugang zu Anlagen, deutlich bevor dort Spaltmaterial eingebracht wurde, und
- unbegrenzte Verdachtkontrollen.

All das wurde ihr nicht gewährt, da entwickelte Nichtkernwaffenstaaten wie Deutschland, Belgien, Japan oder die Schweiz größte Bedenken hatten, ihre Nuklearindustrie durch aufwendige Inspektionsmaßnahmen Wettbewerbsnachteilen (im Vergleich zur Konkurrenz aus den Kernwaffenstaaten) zu unterwerfen. Nicht nur rechtlich blieb die IAEA damit in ihren Möglichkeiten beschränkt; in der nachfolgenden Praxis achteten die Staaten peinlichst darauf, daß diese Befugnisse nicht überschritten oder bis an die Grenze ausgereizt wurden. In der IAEA wurde damit eine Kultur der Vorsicht befördert, die dem Inspektionszweck nicht zuträglich war. Die Inspektoren lernten, bei der Begehung von Anlagen – oft ja auf großen Flächen verteilte, riesige Komplexe – mit aufmerksamen Augen alles zu beobachten und zu registrieren. Sie tendierten vielmehr dazu, Routinepunkte auf ihrer Arbeitsliste abzuhaken.

Die Irak-Erfahrung und die Folgen

Der Eklat kam 1991, als die Erkenntnisse über das irakische Programm zu einer beißenden Kritik an der IAEA führten und in der Organisation selbst einen Prozeß des Umdenkens in die Wege leiteten.

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Harald Müller, geb. 1949, Professor für Internationale Beziehungen an der Universität Frankfurt/Main, gehört dem Beratenden Ausschuß der UN für Abrüstungsfragen an. Seit 1996 Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.

Dr. Joachim Müller, Dipl.-Wirt.-Ing., geb. 1953, ist seit 1999 Haushaltsdirektor der WIPO in Genf; zuvor im Haushalts- und Verwaltungsbereich des UN-Sekretariats in New York und Wien tätig.

Dr. Wolfgang Münch, geb. 1951, ist seit 1996 Mitglied der JIU in Genf; 1991-1995 gehörte er dem ACABQ in New York an (1993/94 als stellvertretender Vorsitzender). 1984 Eintritt ins Bundesfinanzministerium.

Nicht alles an dieser Kritik war berechtigt: die Einrichtung steht schließlich im Dienst und unter Aufsicht ihrer Mitglieder. Diese hatten die Inspektionspraxis nicht nur jahrelang geduldet und bejaht, sondern – wie die genannten Nichtkernwaffenstaaten – auch darauf gedrungen, daß die Inspektoren genau dies und nichts anderes tun sollten. Denn tatsächlich hatte Irak ja gar kein Spaltmaterial, das unter Aufsicht der IAEA stand, abgezweigt und militärischen Zwecken zugeführt. Vielmehr hat das Land parallel zu den legalen Aktivitäten, wenn auch teilweise an denselben Standorten, heimlich an eigenen Anlagen zur Produktion von waffenfähigem Spaltstoff gebastelt. An anderen Orten wurden Forschung und Entwicklung über die Kernwaffen selbst, also ihre Zünd- und Explosionsmechanismen, vorangetrieben. Von all dem hatte die IAEA keine Ahnung; sie konnte sie auf der Grundlage des alten Systems auch gar nicht haben⁷.

Infolgedessen kam es zu einem umfangreichen Revirement in zwei Teilen. 1992 interpretierte das Sekretariat mit Unterstützung des Gouverneursrats die eigenen Kompetenzen im geltenden Verifikationssystem des NVV neu. Die IAEA nahm nunmehr die Befugnis in Anspruch,

- jederzeit auch an nicht gemeldeten Standorten Prüfungen vorzunehmen, wenn der Verdacht vorliegt, daß sich dort Spaltmaterial befinden könnte,
- Zugang zu nukleartechnischen Anlagen im Bau zu verlangen, selbst wenn der Staat die Einführung von Spaltstoff noch nicht gemeldet hat, und
- Schmierproben in, an und in der unmittelbaren Umgebung von Anlagen zu ziehen.

Die letztere Maßnahme fußte auf neuen Analysetechniken, mit deren Hilfe aus minimalen Materialproben bereits die Anwesenheit und die isotopische Zusammensetzung von Nuklearmaterial festgestellt werden kann; so hatten die amerikanischen Laboratorien unmittelbar vor dem Zweiten Golfkrieg aus den Kleidern von Landsleuten, die von Irak als Geiseln genommen und zu nuklearen Anlagen gebracht worden waren, Rückschlüsse auf Anreicherungsprogramme ziehen können. In den Händen der IAEA wurden diese Techniken in Verbindung mit der neuen Kompetenz 1992 in der Demokratischen Republik Korea unmittelbar wirksam. Aus in einem »radiochemischen Labor« gezogenen Schmierproben schlossen die Inspektoren, daß die Angaben Pjöngjangs über die Menge des wiederaufgearbeiteten Plutoniums unrichtig waren; damit erst wurde die diplomatische Krise ausgelöst, deren Bearbeitung und Beilegung dann nicht mehr die Sache der IAEA, sondern des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen war⁸.

Die zweite Veränderung im Verifikationssystem zog sich länger hin. Hier ging es um Handlungsoptionen, die eine neue rechtliche Grundlage erforderten, nicht lediglich eine Uminterpretation der alten. Kern dieser angeforderten Kompetenzen war die Berechtigung der IAEA, Zugang auch zu Gebäuden außerhalb der eigentlichen nuklearen Standorte und zu solchen Einrichtungen zu verlangen, die zwar selbst keinen Spaltstoff verarbeiten, jedoch im Zusammenhang mit einem Kernwaffenprogramm stehen könnten. Dies warf das Netz sehr weit; dergestalt könnten Universitätslaboratorien oder Maschinenbauunternehmen, die Zentrifugenteile oder spezielle Werkzeugmaschinen herstellen, Objekt solcher Inspektionen werden. Aus diesem Grund verhandelte eine Reihe von Nichtkernwaffenstaaten, darunter auch Deutschland, recht hart. Dabei ging es nicht, wie 1969 und in den folgenden Jahren, um die Begrenzung des Verifikationssystems. Angestrebt wurde vielmehr, die Kernwaffenstaaten in die Verifikation einzubeziehen. Ganz zu Recht argumentierten sie, daß eine Ausweitung der Duldungspflichten für Inspektionen auf einen erheblichen Teil der chemischen und Metallindustrie die Wettbewerbsverhältnisse in unfaier Weise verzerre, während die entsprechenden Industriezweige der Kernwaffenstaaten immerhin auch als Quelle von proliferationsträchtigen Exporten in den Blick genommen werden sollten (wobei man besonders an Rußland und China

dachte). Zumal, worauf gelegentlich zutreffend hingewiesen wurde, die fälligen Abrüstungsleistungen der Kernwaffenstaaten nach wie vor hinter dem Versprochenen zurückblieben. Eine Gleichbelastung der Kernwaffenstaaten durchzusetzen gelang nicht; immerhin erklärten diese sich bereit, Inspektionen dann zuzulassen, wenn der Inspektionszweck auf die Nichtverbreitung ausgerichtet ist (etwa im Zusammenhang mit nuklearbezogenen Exportvorgängen)⁹.

Das Zusatzprotokoll von 1997 verschafft der IAEA Vollmachten, die jene der Organisation für das Verbot chemischer Waffen noch übertreffen; das Verifikationssystem der Chemiewaffenkonvention galt bis dahin als das weitreichendste aller multilateralen Abrüstungsverträge. Freilich kann die IAEA nur in jenen Staaten zum Zuge kommen, die das Protokoll auch unterzeichnen und ratifizieren. Und das haben bislang nur jene getan, die ohnedies als Musterschüler des Nichtverbreitungsregimes gelten. Iran etwa ziert sich; dort könnte dieses Inspektionssystem Zweifel am zivilen Charakter des dortigen Nuklearprogramms in der einen oder anderen Richtung beseitigen. Teheran wünscht erst eine Aufhebung des von den USA betriebenen Embargos beim Technologietransfer, bevor es sich seinerseits zu Konzessionen bereit findet.

Das Aktivitätsspektrum der IAEA

Verifikation

Die Palette der Tätigkeiten der Organisation mit ihren etwa 2200 Bediensteten ist groß und hat sich im Laufe der Jahre ständig erweitert. Die Politik wird vom Gouverneursrat mit 35 Mitgliedstaaten bestimmt, in dem die Länder mit den umfangreichsten nuklearen Aktivitäten, darunter auch Deutschland, einen ständigen Sitz einnehmen; weitere Mitglieder werden im Zweijahresrhythmus auf regionaler Basis zugewählt. Die Entscheidung über den Haushalt sowie die politische Agenda der Organisation teilt sich der Gouverneursrat mit der jährlichen Generalkonferenz aller 132 Mitglieder. Die tägliche Arbeit liegt in der Hand eines überaus aktiven Sekretariats mit dem Generaldirektor an der Spitze.

Die IAEA betreut ein breites Spektrum von Aktivitäten. Auf die Verifikation ist bereits hingewiesen worden; sie bindet mit etwa 70 Mill US-Dollar zuzüglich 15 Mill Dollar außerplanmäßiger Mittel etwa ein Drittel des Haushalts. Neben den Inspektionen ist das IAEA-eigene Labor in Seibersdorf bei Wien das wichtigste Instrument; hier können die in den besuchten Ländern gezogenen Proben mit immer feineren Analysemethoden geprüft werden.

Förderung der Kerntechnik

Zum Stein des Anstoßes für viele Umweltschützer ist die IAEA durch die zweite ihr in der Satzung aufgegebenen Mission geworden: die Beförderung der friedlichen Nutzung der Kerntechnik. Die Entwicklungsländer beharren darauf, daß die hierfür zur Verfügung stehenden Mittel (etwa 73 Mill Dollar) ungefähr denen für die Verifikation entsprechen. Auch wird dieser Programmteil im wesentlichen aus freiwilligen Beiträgen der reichen Mitgliedsländer bestritten, nicht aus dem regulären Budget der Behörde. Es wäre auch ein Irrtum zu glauben, die IAEA unterstütze weltweit massiv den Aufbau von Leistungsreaktoren; dazu reichen die Mittel – weniger als 4,6 Mill Dollar – gar nicht aus. Ein einziger Standardreaktor kostet das Tausendfache. So konzentriert sich die Fördertätigkeit der Wiener Einrichtung auf die Grundlagenforschung sowie die Nutzung von Radioisotopen in der Materialprüfung, Medizin, Agro- und Meßtechnik. Die Hilfe bei der eigentlichen Kernenergienutzung beträgt nur ungefähr 7 vH des gesamten Titels »Förderung«¹⁰.

Kerntechnische Sicherheit

Nach dem Reaktorunfall in Tschernobyl 1986 entfaltete sich die technische Sicherheit – bis dahin weitgehend von den entwickel-

ten Mitgliedstaaten monopolisiert – als großes eigenständiges Handlungsfeld der IAEA. Dazu zählt die Erarbeitung von Sicherheitsstandards für die verschiedenen Anwendungen der Kerntechnik. Auch hat die Organisation ein weltweites Melderegister für Zwischenfälle und Unfälle in Nuklearanlagen aufgebaut. Noch wichtiger und wirksamer sind allerdings die Bewertungsteams, die die IAEA auf Anfrage interessierter Mitgliedstaaten zusammenstellt. Diese aus Experten verschiedener Länder gebildeten Gruppen begehen Reaktoren und andere Anlagen, prüfen die Vorkehrungen gegen Unfälle und geben Empfehlungen ab, was zu verbessern wäre. Dieses System der Experten-Evaluation wird von den Mitgliedsländern nach anfänglicher Scheu, sich in die Karten schauen zu lassen, zunehmend genutzt und hilft, die Praxis im Umgang mit den unverkennbaren Risiken dieser Technologie zu verbessern.

Nukleare Abrüstung

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts bahnt sich die Möglichkeit an, daß die ursprüngliche Intention Präsident Eisenhowers bei der Gründung der IAEA – sie für die nukleare Abrüstung in Anspruch zu nehmen – doch noch Wirklichkeit werden könnte. Die Vereinigten Staaten, Rußland und Großbritannien haben erhebliche Bestände an waffenfähigem Plutonium aus der militärischen Nutzung ausgegliedert. Ein Teil davon wird bereits von der IAEA unter der Zwecksetzung ›friedlicher Nutzung‹ verifiziert. Rußland und die USA verhandeln mit der Organisation seit mehreren Jahren – bislang noch ohne Durchbruch – über die Möglichkeit, daß die Wiener Inspektoren auch die Bestände an ausgemusterten Nuklearsprengköpfen überwachen. Bislang zeigt sich vor allem Moskau gegenüber dieser Aufgabenausweitung der IAEA noch zurückhaltend. Als Erblast der Sowjetunion besteht gerade im militärisch-nuklearen Komplex dort noch ein gewisser Vorbehalt gegen Transparenz. Das Bedürfnis der Geheimhaltung wird extensiv ausgelegt. Obwohl in diesen Verhandlungen Maßnahmen erarbeitet wurden, die eine Überwachung von Sprengkopfteilen und Material ermöglichen würden, ohne daß die Inspektoren in den Besitz von waffenrelevanter Design-Information gelangen, konnte Rußland bislang noch nicht über seinen Schatten springen. Und das amerikanische Interesse an wechselseitiger, verbindlicher und multilateral überwachter Transparenz ist unter der Regierung von Präsident George W. Bush nicht eben größer geworden¹¹.

Bekämpfung des Nuklearterrorismus

Der 11. September 2001 ist auch an der IAEA nicht spurlos vorbeigegangen. In kürzester Zeit erarbeitete das Sekretariat ein Aktionsprogramm, in dem die Organisation ihre Möglichkeiten auflistete, zur Verhütung eines Terrorismus mit Kernwaffen oder radiologischen Waffen beizutragen¹². Die IAEA schlug ihren Mitgliedstaaten die Stärkung des Übereinkommens zum Schutz von Spaltmaterial vor, das bislang nur gilt, wenn solches Material grenzüberschreitend transportiert wird. Der Organisation schwebte die Ausdehnung auf Material im Innern der Staaten und eine internationale Prüfung des Umgangs damit vor. Während das erste Anliegen sich realisieren ließ, sperrten sich die Nuklearbürokratien der Mitgliedsländer gegen jede Form verbindlicher internationaler Prüfung ihres Umgangs mit der physischen Sicherung von Spaltmaterial; Sicherheitserwägungen (Preisgabe von Maßnahmen) wurden vorgeschoben, um diesen eifersüchtig gewachten Bereich polizeilicher nationaler Souveränität abzuschotten. In vielen Ländern wäre es durchaus sinnvoll, Inspektoren – oder, wie im Falle der technischen Sicherheit, internationale Expertenteams – hinter die Kulissen unzulänglicher Sicherheitsvorkehrungen blicken zu lassen¹³. Den bedeutendsten Schritt erreichte die IAEA allerdings mit ihrem Programm, Staaten bei der Registrierung und Sicherung von Radioisotopen-Quellen zu helfen¹⁴. Mehrere tausend dieser Strahler sind in der ganzen Welt verteilt, in Forschungseinrichtungen, Krankenhäusern, Industrieanlagen oder einsamen Meßstationen. Über Jahrzehnte völlig vernachlässigt, geraten sie jetzt als mögliche Quelle radiologischer Waffen für Terroristen in den Blick. Gerade in Entwicklungsländern, aber auch in vielen Nachfolgestaaten der Sowjetunion verfügen die Behörden nicht über die Möglichkeiten, die längst aus den Augen verlorenen Geräte aufzuspüren und einer wirksamen Kontrolle zu unterwerfen. Die Hilfe der Organisation kann hier lebenswichtig sein, um den Zugang von Terroristen zu dieser potentiellen Gefahrenquelle zu unterbinden. Eine weitere Funktion der IAEA ist ihre Rolle als Initiator und Forum für die Aushandlung internationaler Abkommen. Das Sekretariat besteht – gerade auf den Führungsetagen – aus weitsichtigen und energischen Personen. Sie versuchen, auf globale Ereignisse schnell zu reagieren und den Blick in die Zukunft zu richten. Wo sie Lücken

Einen ›Fahrplan‹ zur »Verwirklichung der Vision zweier Staaten, Israels und Palästinas, die Seite an Seite in Frieden und Sicherheit leben, ... die in Resolution 1397(2002) des Sicherheitsrats bekräftigt wurde« hat das Nahost-›Quartett‹ am 30. April der Regierung Israels und der Palästinensischen Selbstregierungsbehörde vorgelegt (UN-Dok. S/2003/529 v. 7.5.2003). Das Quartett besteht aus Vertretern der Vereinigten Staaten, der Europäischen Union, Rußlands und der Vereinten Nationen. Doch bleibt die Friedenssuche im Nahen Osten so schwierig wie eh und je. Neue Fakten werden seit Mitte letzten Jahres durch die Errichtung einer Art antiterroristischen Schutzwalls – so die israelische Sicht, in der es sich freilich nicht um eine ›Mauer‹, sondern um einen ›Zaun‹ handelt – gesetzt. Das größtenteils auf palästinensischem Land erstellte Bauwerk besitzt unterschiedliche Gestalt; nahe des Kontrollpostens der israelischen Armee bei Tul-karem entsteht – wie das im Juni 2003 aufgenommene UN-Photo von Stephenie Hollyman belegt – zweifelloso eine massive Konstruktion.



in den internationalen Regelungen entdecken, schlugen sie den Mitgliedsländern vor, ein neues Übereinkommen zu erarbeiten, und entwerfen selbst erste Textvorschläge für solche Verträge. Der Versuch, das Übereinkommen zum physischen Schutz von Spaltmaterial zu erweitern, wurde schon genannt. Andere erfolgreiche Aktivitäten dieser Art waren etwa die Konventionen über die Meldung von nuklearen Unfällen und über gegenseitige Hilfe bei nuklearen Unfällen von 1986, die unmittelbar nach dem Tschernobyl-Unfall auf den Weg gebracht wurden¹⁵, oder das internationale Plutonium-Transparenzregime, das in den neunziger Jahren von acht Ländern unter Hilfestellung der IAEA installiert wurde¹⁶.

Die IAEA in der Kontroverse: Problemfälle Irak, Iran, Nordkorea

Geriet die IAEA einerseits wegen ihres satzungsmäßigen Auftrags, die Kernenergie zu fördern, ins Visier der Umweltschützer, so war und ist sie andererseits den ›Falken‹ im amerikanischen Sicherheitsestablishment suspekt, die von der Organisation ein rigoroseres Vorgehen gegenüber vermeintlichen oder tatsächlichen Proliferatoren verlangen und in ihrer Neutralität eine fundamentale Schwäche, wenn nicht habituelle Feigheit, zu entdecken glauben. Auch sie halten die Aufgabe, die Kernenergie zu fördern, für eine Achillesferse der Wiener Einrichtung. So hat das in Washington beheimatete ›Nuclear Control Institute‹ (NCI), das sich dem Kampf gegen die Verwendung kernwaffenfähigen Spaltmaterials – hochangereichertes Uran und abgetrenntes Plutonium – im zivilen Brennstoffkreislauf verschrieben hat, unermüdlich angeprangert, daß die IAEA nicht energisch gegen dieses Ärgernis vorgehe¹⁷. Wie im amerikanischen Diskurs nicht unüblich, übersieht das NCI, daß gegen diesen – unter Nonproliferationsgesichtspunkten fraglos unerwünschten – Einsatz von hochangereichertem Uran und Plutonium gar keine Handhabe besteht, da er sowohl unter der Satzung der IAEA als auch nach dem Wortlaut des Nichtverbreitungsvertrags völlig legal ist. Und eine internationale Organisation kann natürlich nur jene Kompetenzen in Anspruch nehmen, die ihr rechtlich auch tatsächlich zustehen.

Vorwürfe mußte sich die IAEA auch in den Fällen Iran und Irak gefallen lassen, nicht jedoch in Sachen Nordkorea. Dort war es ihr wie bereits erwähnt gelungen, den Verstoß Pjöngjangs gegen seine Verpflichtungen als Nichtkernwaffenstaat festzustellen. Der Gouverneursrat gab die Sache satzungsgemäß an den Sicherheitsrat weiter, denn die einzige interne Sanktion, die die IAEA verhängen kann, ist die Einstellung der kerntechnischen Fördertätigkeit. Dies geschah 1993. Der Sicherheitsrat selbst ging wegen chinesischer Bedenken über kritische Mahnungen an Nordkorea nicht hinaus. Es blieb den Vereinigten Staaten überlassen, durch ein bilaterales Abkommen mit Pjöngjang die Lage zu entschärfen. Dieses Abkommen allerdings schuf eine gewisse Spannung zwischen der IAEA und den USA, weil man in Wien die zeitweilige Suspendierung unbeschränkter Zugangsrechte für die Inspektoren, welche das Abkommen vorsah, als sehr problematisch ansah. Nordkorea wurde damit eine Sonderstellung jenseits der Bestimmungen des NVV eingeräumt, die, so die Befürchtung, Präzedenzwirkung zeitigen und die Inspektionsarbeit der IAEA auch anderswo erschweren könnte. Die USA waren froh, einen Ausweg aus der Krise gefunden zu haben, und nahmen daher diese Bedenken mit Mißfallen auf; zu größeren Verwerfungen kam es jedoch nicht¹⁸. Später wurde von der Regierung Bush wohlwollend vermerkt, daß IAEA-Generaldirektor Mohamed El-Baradei deutliche Worte über die Wiederaufnahme der Plutoniumaufbereitung durch Nordkorea fand. Da das Land nicht über eine Anlage verfügte, um Plutonium-Uran-Mischoxid-Brennstäbe herzustellen, so El-Baradei, sei ein ziviler Zweck dieser Aktivitäten nicht erkennbar. Dies war ein außergewöhnliches Verdikt über vorgebliche friedliche Ak-

tivitäten eines inspizierten Landes, aber von der Argumentation her völlig plausibel¹⁹.

Ein ähnliche Stellungnahme wünscht sich die US-Regierung auch im Fall Iran. Dort wird eine Anreicherungsanlage gebaut, die nach amerikanischer Auffassung unzweideutig ihren Platz nur in einem militärischen Programm haben kann; da Iran in absehbarer Zeit nur über einen, maximal zwei Leistungsreaktoren verfügen werde und Rußland sich bereiterklärt habe, den Brennstoff für deren Betrieb zu liefern, könne eine iranische Anreicherungsfabrik nicht mit zivilem Bedarf begründet werden.

Der IAEA kommt das Verdienst zu, auf amerikanische Hinweise hin Teheran kontaktiert und zur Offenlegung der Pläne für die Anreicherung (und eine parallel dazu im Bau befindliche Schwerwasseranlage) veranlaßt zu haben. El-Baradei selbst besuchte den Standort im Februar 2003 und wirkte energisch auf die Iraner ein, pflichtgemäß diese Anlagen unter Verifikationsmaßnahmen zu stellen, den Inspektoren frühzeitig, jedenfalls vor Anfahren, Zugang zu gewähren und außerdem dem Zusatzprotokoll beizutreten. Da ein solcher Beitritt den Inspektoren weitergehende Zugangsrechte in Iran einräumen würde, wäre es weitaus schwerer, die erforderlichen militärischen Aktivitäten unentdeckt zu betreiben, die unverzichtbar für die Entwicklung und Produktion von Kernwaffen sind.

El-Baradei nahm allerdings Abstand von einer Beurteilung der zivilen oder militärischen Zwecksetzung der iranischen Aktivitäten. Iran gibt als Grund für den Wunsch nach eigener Anreicherungs-fähigkeit die langandauernden Bemühungen der Vereinigten Staaten an, Rußland von der nuklearen Zusammenarbeit mit Teheran abzubringen. Da die USA ihren Einfluß in Moskau weiter für dieses Ziel einsetzen, so die Iraner, sei nicht auszuschließen, daß die Russen die zugesagten Lieferungen womöglich irgendwann einstellten. Für diesen Fall müsse Iran in der Lage sein, sich selbst zu versorgen. Da diese Argumentation, anders als im Fall Nordkoreas, nicht bereits auf den ersten Blick zu widerlegen ist, sah sich El-Baradei nicht in der Lage, die iranische Position zu verwerfen und den zivilen Charakter der Anlage pauschal zu verneinen; er würde, so die IAEA-Sicht, seine Kompetenzen gegenüber einem Mitgliedsland hiermit überschreiten. Anders als Nordkorea, das der IAEA den pflichtgemäßen Zugang zu seinen Anlagen verweigert, liegt im Falle Iran auch (noch?) kein Verstoß gegen die vertraglichen Pflichten vor²⁰.

Eine weitere Unstimmigkeit zwischen Washington und Wien entwickelte sich im letzten Jahr in der Irak-Frage. Nach dem Zweiten Golfkrieg war die IAEA 1991 mit der Aufgabe betraut worden, das Kernwaffenprogramm Iraks vollständig aufzudecken und dessen völlige Demontage durchzuführen respektive zu überwachen. Gewissermaßen war dies die Chance zur Rehabilitierung, nachdem die Organisation noch 1990 – unter den Beschränkungen des alten Verifikationssystems – Bagdad die Einhaltung seiner NVV-Verpflichtungen bescheinigt hatte. Mit einer entsprechend entschlossenen und aggressiven Einstellung warfen sich die Inspektoren auf die neue Aufgabe, nachdem ihnen die Resolutionen 687 und 715 des Sicherheitsrats aus dem Jahre 1991 weitaus größere Vollmachten zugebilligt hatten als das Verifikationsprotokoll des NVV. Sie ließen sich auch durch Lügen, Täuschungsmanöver, Einschüchterungsversuche und Gewaltanwendung (Einsperrung in einem Parkhaus) nicht davon abhalten, schrittweise Dokumente aufzuspüren, bis dato unbekannte Anlagen zu identifizieren und Schritt für Schritt das Kernwaffenprogramm Iraks gegen dessen hinhaltenden Widerstand zu eliminieren. Von allen Massenvernichtungsprogrammen – darin waren sich alle Experten und auch die Mitglieder des Sicherheitsrats einig – war vom Kernwaffenprogramm am wenigsten übrig geblieben, als die Inspektoren Irak 1998 verließen. Unklarheit bestand noch darüber, ob Irak das Realmodell einer Kernwaffe – ohne Spaltmaterial – fertiggestellt, seine Arbeiten am Waffendesign also abgeschlossen hatte. Offene Fragen gab es auch hinsichtlich des Beschaf-

fungsnetzwerks, also im Hinblick auf die auswärtigen Zulieferer für das Programm²¹.

In den vier Jahren nach dem Rückzug der Inspektoren aus dem Golfstaat blühten die Gerüchte, daß Irak seine nuklearen Aktivitäten wieder aufgenommen habe und beschleunigt vorantreibe. Das meiste davon war Spekulation, schlug sich aber in diversen privaten Studien und offiziellen Geheimdienstäußerungen nieder. Im Vorfeld der militärischen Intervention spitzte Präsident Bush diese Befürchtungen zu, als er davon sprach, daß er nicht warten könne, bis Irak eine Atompilzwolke über den USA erzeugen könne. So diente die Behauptung über ein massives Kernwaffenprogramm in Irak als eine der wichtigsten Rechtfertigungen für die Drohung mit einem Krieg. Im Herbst 2002 setzte das US-Außenministerium einen Argumentationsleitfaden unter seinen Diplomaten in Umlauf; dort stand, die IAEA habe untrügliche Beweise für das irakische Streben nach Kernwaffen und die Wiederaufnahme entsprechender Aktivitäten. Der Präsident wiederholte diese Behauptung gegenüber der Presse. Die Organisation gab ein energisches Dementi ab: Informationen dieser Art lägen ihr nicht vor. Man wollte in Wien die notwendige Neutralität bewahren und keinesfalls für die Vorbereitung eines Krieges in Stellung gebracht werden²².

Als die Überwachungs-, Verifikations- und Inspektionskommission der Vereinten Nationen (UNMOVIC) gemäß den Resolutionen 1284 (1999) und 1441(2002) des Sicherheitsrats ihre Tätigkeit in Irak aufnahm, arbeitete die IAEA – wie nach 1991 mit der Sonderkommission der Vereinten Nationen (UNSCOM) – auch diesmal gleichberechtigt mit der neuen Kommission zusammen, da ihr wiederum die Aufgabe zufiel, Kernwaffenaktivitäten Iraks aufzuspüren und zu unterbinden; Mohamed El-Baradei trat stets gemeinsam mit UNMOVIC-Chef Hans Blix – übrigens seinem Vorgänger als IAEA-Generaldirektor – zum Rapport beim Sicherheitsrat an.

Das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten entwickelte sich zunehmend spannungsreich. Die USA wünschten eine möglichst irakkritische Berichterstattung, welche die eigene Politik der militärischen Konfrontation untermauern sollte. Zu diesem Zweck wurden ab Januar 2003 selektiv Geheimdienstinformationen an UNMOVIC und IAEA weitergegeben. Diese erwiesen sich aber in keinem Fall als zielführend. Dokumente über einen angeblichen Ankauf von Uran aus Niger entpuppten sich schnell als plumpe Fälschung; der IAEA blieb es rätselhaft, wie der britische und der amerikanische Geheimdienst, welche diese Information weitergeben hatten, dieses Machwerk für echt halten konnten. Über ein weiteres vermeintliches Indiz für irakische Kernwaffenaktivitäten gab es eine Meinungsverschiedenheit zwischen Washington und Wien. Dabei ging es um den Import mehrerer tausend Aluminiumröhren, die nach amerikanischer Auffassung für den Einsatz in Zentrifugen zur Urananreicherung bestimmt waren. Die IAEA hingegen hielt diese Zwecksetzung auf Grund der technischen Parameter der Röhren für wenig wahrscheinlich; die Widerstandskraft des Materials unter den extrem hohen Belastungen der Zentrifugenrotation stand in Zweifel. Eher glaubten die Sachverständigen der IAEA, daß diese Gegenstände für konventionelle Munition bestimmt war, was zwar auch verboten, aber wesentlich weniger brisant gewesen wäre²³.

Die US-Regierung war ungehalten darüber, daß die IAEA sich nicht freiwillig für ihre Politik instrumentalisieren ließ, sondern gegenüber amerikanischen Behauptungen stets dann Zweifel anmeldete, wenn dies auf Grund ihrer technischen Kompetenz geboten erschien. Infolgedessen waren die Berichte der IAEA wie die der UNMOVIC auch ausgewogen: Mängel bei der Zusammenarbeit seitens Iraks wurden beklagt, zugleich jedoch Fortschritte – wie die Möglichkeit, ungestört mit irakischen Waffenexperten zu sprechen – positiv hervorgehoben. El-Baradei verlangte ausdrücklich mehr Zeit für seine Inspektoren, um zu einem belastbaren endgültigen Urteil über den Stand der Dinge in Irak zu kommen, auf dessen Grundlage der Si-

cherheitsrat über sein weiteres Vorgehen sachgerecht würde entscheiden können.

Das Beharren der Organisation auf einem unabhängigen Urteil stieß bei der Supermacht nicht auf Sympathie. Die gegenwärtige Herrschaftselite blickt auf internationales Recht und internationale Organisationen aus einer extrem instrumentellen Perspektive: Was den selbstdefinierten amerikanischen Interessen entspricht, ist gut; was von ihnen abweicht, ist schlecht²⁴. Da die eigene Position als moralisch und normativ überlegen begriffen wird, ist ›gut‹ und ›schlecht‹ in diesem Sinne wörtlich zu verstehen: als moralisches Verdikt über den jeweils beurteilten Akteur²⁵.

In den letzten beiden Jahren hatte die US-Regierung eine bemerkenswerte Einstellungsänderung gegenüber der IAEA vollzogen. Zuvor stand sie nahezu eineinhalb Jahrzehnte an der Spitze einer von den westlichen Industriestaaten (Genfer Gruppe) getragenen Maxime, nach der ihr Haushalt einem Nullwachstum unterworfen war; damit sollte die Organisation zu einem wirtschaftlicheren Umgang mit ihren Ressourcen veranlaßt werden. Da gleichzeitig jedoch ihre Aufgaben ganz erheblich vermehrt wurden (Verifikationspflichten in Argentinien, Brasilien, Südafrika, Algerien, den Ländern der ehemaligen Sowjetunion; physische Sicherheit und Terrorbekämpfung; Abrüstung), geriet die Wirksamkeit des Inspektionssystems mehr und mehr in Zweifel. Nach dem 11. September nun, als die IAEA bin-

1 Hagen Beinhauer, Feuer des Verderbens, Feuer der Hoffnung. Vereinte Nationen, IAEA und die umstrittene Rolle der Kernenergie in der Weltenergieversorgung, VN 2/1988 S. 41ff.

2 Der nach seinem ersten Vorsitzenden, dem Schweizer Diplomaten Claude Zangger, benannte Ausschuß arbeitet der IAEA zu. Seit 1974 stellt er Listen von spaltbarem Material und nuklearrelevanten Gütern auf, deren Export Sicherungsmaßnahmen im Empfängerstaat voraussetzt. Dem Gremium gehören inzwischen 35 Staaten an.

3 1976 vereinbarten die wichtigsten nuklearen Lieferländer (Nuclear Suppliers' Group, NSG) Richtlinien für Nuklearexporte. Gegenwärtig beteiligen sich 39 Staaten an der NSG.

4 Siehe zur historischen Entwicklung David Fischer, History of the International Atomic Energy Agency: The First Forty Years, Wien (IAEA) 1997.

5 Joseph F. Pilat / Robert E. Pendley / Charles K. Ebinger (eds.), Atoms for Peace. An Analysis after Thirty Years, Boulder-London 1985.

6 David Fischer / Paul Szasz, Safeguarding the Atom. A Critical Appraisal, London-Philadelphia 1985.

7 Leonard S. Spector / Mark G. McDonough / Evan S. Medeiros, Tracking Nuclear Proliferation. A Guide in Maps and Charts, Washington (Carnegie Endowment for International Peace) 1995, S. 125-134.

8 David Albright / Kevin O'Neill (eds.), Solving the North Korean Nuclear Puzzle, Washington (Institute for Science and International Security) 2000.

9 Victor Bragin / John Carlson / Russell Leslie, Integrated Safeguards: Status and Trends, in: The Nonproliferation Review, Jg. 8, Nr. 2 (Sommer 2001), S. 102-110.

10 Ein guter Überblick über das Förderprogramm findet sich in: IAEA Bulletin, Jg. 43, Nr. 3 (September 2001).

11 Annette Schaper, Monitoring and Verifying the Storage and Disposition of Fissile Material and the Closure of Nuclear Facilities, in: Nicolas Zampiras (ed.), Transparency in Nuclear Weapons and Materials: The Political and Technical Dimensions, Oxford-New York 2003, S. 206ff.

12 Kernwaffen nutzen das gesamte Spektrum der Kernspaltungsenergien: Druck, Hitze und Strahlung. Radiologische Waffen verteilen radioaktives und damit gesundheitsschädigendes Material durch eine konventionelle Sprengung über größere Flächen.

13 Summary of Report on Protection Against Nuclear Terrorism, presented to the IAEA Board of Governors on 30 November 2001, www.iaea.org/worldatom/Press/P_release/2001/prn0126a.shtml.

14 Controlling Radioactive Sources, in: IAEA Bulletin, Jg. 44, Nr. 1 (Juni 2002), S. 2f.

15 Harald Müller, Aus Schaden klug? Internationale Zusammenarbeit nach Tschernobyl, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung ›Das Parlament‹ Nr. B 29/87 v. 18.7.1987, S. 3-14.

16 IAEA, INF/CIRC/549, Wien 1997.

17 The Plutonium Threat, www.nci.org.

18 Albright/O'Neill (Anm. 8).

19 Mark Hibbs, Bush Administration, IAEA At Odds Over Agency's Work In Iran, Iraq, in: Nucleonics Week, Jg. 44, Nr. 16 v. 17.4.2003, S. 1, 14f.

20 Mark Hibbs, ElBaradei May Be Pressured to Voice Judgment On Iran Program, in: Nucleonics Week, Jg. 44, Nr. 6 v. 6.2.2003, S. 16.

21 Joseph Cirincione / Jon Wolfsthal / Miriam Rajkumar, Deadly Arsenals. Tracking Weapons of Mass Destruction, Washington (Carnegie Endowment for International Peace) 2002, S. 271-293.

22 Mark Hibbs, Angry IAEA Denies U.S. Claims It Holds Proof Iraq Rebuilt Nuclear Program, in: Nuclear Fuel, Jg. 27, Nr. 20 v. 20.9.2002, S. 9f.

23 www.iaea.org/worldatom/Press/Statements/2003/ebsp2003n006.shtml.

24 Siehe auch Harald Müller, Amerika schlägt zurück. Die Weltordnung nach dem 11. September, Frankfurt am Main 2003.

25 Deutlich wird dies in der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie vom September 2002: www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf.

26 Hibbs (Anm. 19), S. 14f.

nen kürzester Zeit ein Anti-Terror-Aktionsprogramm aus dem Boden stampfte, entwickelte sich in Washington plötzlich eine Bereitschaft, der IAEA wieder ein Haushaltswachstum zuzubilligen. Diese vergleichsweise positive Einstellung gerät jetzt wieder in Gefahr. Offenbar verlangt Washington der Organisation ein angepasstes Verhalten ab, insbesondere ein wesentlich konfrontativeres Auftreten gegenüber Iran; kaum verhüllt wird damit gedroht, daß die Sympathien in der Bush-Administration auch wieder sinken könnten²⁶.

Unverzichtbare IAEA

In den 46 Jahren ihres Bestehens hat die IAEA vielfältige Lernprozesse durchlaufen. Sie kann heute als ›reife‹ Organisation gelten, welche die ihr gestellten Aufgaben professionell, unparteilich und überwiegend wirksam erfüllt. Dem Ansinnen aus Washington, politisches Wohlverhalten an den Tag zu legen, kann sie nicht nachkom-

men, ohne die eigenen Funktionen massiv zu beschädigen. Denn ohne eine grundlegende Glaubwürdigkeit bei den inspierten Staaten wird die Akzeptanz für ihr Inspektionssystem sinken – mit schädlichen Folgen für das Nichtverbreitungsregime. Diese Glaubwürdigkeit verlangt jedoch zwingend, daß die IAEA demonstrierend eben nicht zur Verfügung nationaler Politikwünsche der Mächtigsten steht; dasselbe erfordert aus guten Gründen ihre Satzung.

Zwischen funktionalen Erfordernissen und Supermachtwünschen tut sich eine Kluft auf, die sich ausweiten und für die IAEA zur Bedrohung werden kann. Es ist zu hoffen, daß langfristig dieser Zwiespalt die zentrale Rolle der Organisation ebenso wenig untergräbt wie der Gegensatz zwischen der in die Satzung eingeschriebenen Rolle bei der Förderung der Kerntechnik und den gegenteiligen Wünschen der Umweltschützer und der gleichgesinnten Regierungen. Denn es ist nicht erkennbar, wie das nukleare Nichtverbreitungsregime in normalen wie in Krisenzeiten ohne eine funktionsfähige IAEA Bestand haben soll.

Die neue Finanzordnung der Vereinten Nationen

Ein weiterer Schritt auf dem Wege der Reformen

JOACHIM MÜLLER · WOLFGANG MÜNCH

Wer mit der Finanzordnung der Vereinten Nationen und ihren nachgeordneten Vorschriften umzugehen hat – die Bediensteten des UN-Sekretariats, Ministerialbeamte in den Hauptstädten der Mitgliedstaaten, Rechnungsprüfer, Staatenvertreter – mußte sich bis vor kurzem mit einem aus dem Jahre 1985 stammenden und damit mehr als nur leicht veralteten Dokument¹ zufriedengeben. Eine bereinigte Fassung der Finanzordnung, die durch eine Reihe von Resolutionen der Generalversammlung insbesondere im Laufe der neunziger Jahre weiterentwickelt worden war, gab es nicht. Im Hinblick auf die fundamentale Bedeutung dieses Regelwerks für das ordentliche Funktionieren des Verwaltungsapparats der Weltorganisation hat dies im Kreise der Anwender und sonstigen Interessierten Erstaunen ausgelöst. Der Generalsekretär – in der Praxis der für das Management zuständige Untergeneralsekretär – mußte sich deswegen unter anderem Ermahnungen und kritische Bemerkungen der Gemeinsamen Inspektionsgruppe (JIU)² gefallen lassen, die von der Generalversammlung geteilt wurden. Schwerer noch als die Mühen des Anwenders der Vorschriften wogen inhaltliche Ungereimtheiten, die sich im Laufe der Zeit mit anderen normativen oder organisatorischen Erlassen des Generalsekretärs eingeschlichen hatten. In einem Bericht aus dem Jahre 1994 hatte der Generalsekretär eine Überarbeitung der UN-Finanzordnung angekündigt³, mit Datum vom 11. September 2002 wurde der Generalversammlung schließlich ein Entwurf zur Billigung vorgelegt⁴. Auf Arbeitsebene war dieser handwerkliche Teil des spezifischen Aspekts der UN-Reform schon lange erledigt, blieb indessen auf der zuständigen Leitungsebene des Sekretariats erst einmal liegen. Danach ging dann aber alles rasch über die Bühne. Nach kurzer Diskussion im Beratenden Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) und in dem für die gleiche Thematik zuständigen 5. Hauptausschuß der Generalversammlung wurde der Entwurf des neuen finanzrechtlichen Regelwerks durch Beschluß A/57/573 vom 20. Dezember 2002 einvernehmlich angenommen. Am 1. Januar 2003 ist die überarbeitete Finanzordnung in Kraft getreten. Die auf ihr basierenden revidierten Finanzvorschriften hat der Generalsekretär mit Wirkung vom 1. Juni 2003 in Kraft gesetzt. Beide sind veröffentlicht im Bulletin des Generalsekretärs⁵.

Sinn und Zweck der Finanzvorschriften

Der im Deutschen gebräuchliche Begriff der ›Finanzvorschriften‹ umfaßt in der UN-Terminologie die ›Financial Regulations‹ (Finanzordnung) und die ›Financial Rules‹ (Finanzvorschriften im engeren technischen Sinne). Erstere werden von der Generalversammlung als dem Legislativorgan der UN in Haushaltsfragen beschlossen. Ihre Bedeutung läßt sich auf nationaler Ebene vergleichen mit der Bundeshaushaltsordnung in Verbindung mit dem jeweils geltenden Haushaltsgesetz. Der Erlaß der ›Financial Rules‹ ist hingegen die Prerogative des Generalsekretärs, der sich jedoch herkömmlicherweise zuvor ein billigendes Votum der Generalversammlung oder zumindest des ACABQ einholt. Sie sind vergleichbar mit Durchführungsvorschriften, im Falle Deutschlands mit den Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung. Die Finanzvorschriften gehören wie etwa auch die Personalregeln (Personalstatut und Personalordnung) zu den wichtigsten rechtlichen Grundlagen für das Funktionieren des UN-Verwaltungsapparats. Ihr Regelungsgehalt erstreckt sich unter anderem auf die Finanzperiode (zwei Kalenderjahre, jeweils beginnend mit einem geraden Jahr), Format und Inhalt des Haushalts sowie die Grundzüge des Aufstellungs- und Genehmigungsverfahrens, die Haushaltsermächtigung, die Verteilung von Haushaltsüberschüssen, die Einnahmeerhebung (insbesondere die Fälligkeit der Zahlung der Pflichtbeiträge und die Anrechnung von Zahlungen bei Rückständen), die Anlage und Verwendung der Mittel des regulären Haushalts und der aus freiwilligen Beiträgen gespeisten Treuhandfonds, die Kontenführung, die interne und externe Rechnungskontrolle und das Beschaffungswesen.

Revisionsbedarf im Rückblick

Der Völkerbund, Rechtsvorgänger der Vereinten Nationen, gab sich eine Finanzordnung (Regulations for the financial administration of the League of Nations) durch eine Resolution der dritten Versammlung vom 15. Oktober 1923⁶; zuvor galt als Provisorium ein mit dem Segen der Versammlung ausgestattetes Memorandum des Generalsekretärs Sir Eric Drummond⁷. Das administrative Handeln des Sekre-