

Gemeinsam mit den anderen deutschsprachigen Staaten Liechtenstein, Österreich und Schweiz finanziert Deutschland den Deutschen Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen; in den entsprechenden Treuhandfonds zahlt es 2004 80,8 vH der Kosten (0,967 Mill Dollar) ein. Die Altschulden der DDR an die Vereinten Nationen in Höhe von 15,854 Mill Dollar sind – ohne Anerkennung einer Rechtsverpflichtung – von der Bundesregierung inzwischen vollständig beglichen worden.

VII. Beitragsrückstände zahlreicher Mitgliedstaaten sind ein bekanntes Phänomen bei den Vereinten Nationen. Ende 2003 standen beim regulären Haushalt 442 Mill Dollar offen; 1,06 Mrd waren es bei den Friedensoperationen und 88 Mill bei den beiden internationalen Strafgerichtshöfen. Größter Schuldner waren jeweils die USA mit nicht gezahlten Beiträgen in Höhe von 194 Mill (regulärer Haushalt) und 348 Mill (Friedensoperationen). Weitere große Schuldner waren Brasilien mit 53 Mill (regulärer Haushalt), 28 Mill (Friedensoperationen) und 10 Mill (Strafgerichtshöfe) sowie China mit 36 Mill (Friedensoperationen). □

Islamisch-katholische Allianz

WOLFGANG MÜNCH

58. Generalversammlung: Gleichgeschlechtliche Partnerschaften als Gegenstand des 5. Hauptausschusses – Definition der Ehe – Kulturelle Unterschiede – Auftrag an den Generalsekretär

Die Themen auf der Tagesordnung des mit Fragen von Verwaltung und Haushalt befaßten 5. Hauptausschusses der Generalversammlung – Budgetgestaltung, Personalfragen, Gebäudebewirtschaftung, Konferenzbetrieb, Rechnungskontrolle – stehen im großen und ganzen nicht in dem Ruf, besonders emotionsbelastet zu sein. Daß es Ausnahmen geben kann, zeigt die Debatte über das vom Generalsekretär mit Wirkung vom 1. September 2003 verhängte allgemeine Rauchverbot in den UN-Amtsgebäuden in New York (vgl. Sebastian Heselhaus / Stefan Kirchner, Rauchfrei und ratlos, VN 1/2004 S. 21f.). Noch viel höher schlugen die Wellen während der wiederaufgenommenen Beratungen des 5. Hauptausschusses im März dieses Jahres – mit der Folge einer Verlängerung der Tagungsdauer bis Anfang April anstelle der ursprünglich geplanten (und unter dem Aspekt der Einsparung von Konferenzkosten wünschenswerten) Verkürzung. Die regelmäßig in einem verbindlichen Ton unter Vermeidung verbaler Spitzen formulierten Pressemitteilungen der Vereinten Nationen bezeichneten die Debatte als »weitschweifig und erhitzt«. Auslöser war ein Bulletin des Generalsekretärs vom 20. Januar 2004 (UN Doc. ST/SGB/2004/4), in dem er zunächst festhielt, daß sich der *Familienstatus* »verheiratet« eines Bediensteten des UN-Sekretariats nach dem Recht des Staates richtet, dessen Staatsangehörigkeit der Bedienstete hat.

I. Diese Rechtsauffassung vertritt der Generalsekretär schon seit Jahrzehnten, auch etwa in der Frage der Geltung polygamer Ehen. Nachdem erstmals seit dem 1. April 2001 in den Niederlanden und danach auch in einigen wenigen anderen Staaten die Möglichkeit zur Eheschließung zwischen Personen desselben Geschlechts geschaffen wurde, bedeutet dies für UN-Bedienstete mit gleichgeschlechtlichem Ehepartner, daß sie wie jeder andere Verheiratete in den Genuß finanzieller Ansprüche kommen (beispielsweise auf Flugtickets für sich und den Ehepartner beim Heimaturlaub oder auf Kostenübernahme für beide bei der Rückkehr in das Herkunftsland nach der Pensionierung).

Eine entsprechende Praxis bestand beim Sekretariat bereits vor dem Inkrafttreten des Bulletins 2004/4 zum 1. Februar 2004, sie war aber in keinem der Öffentlichkeit zugänglichen Dokument niedergelegt. Ein Urteil des für Klagen gegen den UN-Pensionsfonds zuständigen Verwaltungsgewicht der Vereinten Nationen vom 26. Juli 2002 (AT/DEC/1063), in dem der Pensionsanspruch des gleichgeschlechtlichen Partners eines verstorbenen ehemaligen ILO-Bediensteten niederländischer Staatsangehörigkeit nur deshalb abgelehnt wurde, weil das Datum des Ablebens vor der Änderung des niederländischen Personenstandsrechts lag und der Kläger somit keinen Verheiratetenstatus erlangen konnte, dürfte den Generalsekretär nicht unwesentlich beeinflußt haben.

Als der eigentliche Zankapfel entpuppte sich im 5. Hauptausschuß aber die in Ziffer 4 des Bulletins enthaltene Ausdehnung der finanziellen Ansprüche auf Bedienstete mit dem Familienstand einer »gesetzlich anerkannten häuslichen Gemeinschaft« (legally recognized domestic partnership) gemäß dem Recht des Staates ihrer Staatsangehörigkeit. Letzteres muß durch die Ständige Vertretung des betreffenden Landes bei den Vereinten Nationen bestätigt werden, falls sich ein Bediensteter auf den Status einer derartigen Partnerschaft beruft. Mit dieser Erweiterung des Kreises der Anspruchsinhaber sollte eine Diskriminierung von Bediensteten, deren Heimatrecht gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften dem Grunde nach anerkennt, aber einer Ehe nicht hundertprozentig gleichstellt, vermieden werden. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang daran, daß Artikel 8 der Charta es auch hinsichtlich der Anwartschaft auf Stellen untersagt, »die Gleichberechtigung von Männern und Frauen« einzuschränken.

II. Die Delegierten einer größeren Zahl von Entwicklungsländern insbesondere aus dem Kreis der Mitgliedstaaten der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) warfen dem Generalsekretär vor, er habe mit dem Bulletin de facto das Personalstatut der UN verändert und damit in die Rechte der Mitgliedstaaten eingegriffen. Das islamische Recht erkenne weder »domestic partnerships« noch Ehen zwischen Personen desselben Geschlechts an. Die Regelung sei gegen die islamische Kultur gerichtet; den Staaten dieses Kulturkreises könne es nicht zugemutet werden, mit ihren Pflichtbeiträgen an die UN finanzielle Ansprüche von Bediensteten homosexueller Orientierung mitfinanzieren zu müssen. Schützenhilfe erhielten die Kritiker des Generalsekretärs vom Vertreter des Heiligen Stuhls.

Bemerkenswerterweise meldet sich der Delegierte des Beobachters Heiliger Stuhl im 5. Hauptausschuß sonst nicht zu Wort (jedenfalls konnten sich auch langgediente Mitarbeiter des Sekretariats des Ausschusses an einen solchen Fall nicht erinnern). Allianzen zwischen islamischen Staaten und dem Heiligen Stuhl hatte es in den UN gelegentlich auch schon früher gegeben, aber nicht im 5. Hauptausschuß.

Hingegen verteidigten die Staaten der EU, Australien, Kanada, Neuseeland und aus den Reihen der Entwicklungsländer die weit überwiegende Zahl der Lateinamerikaner den Generalsekretär. Sie wiesen den Vorwurf zurück, er habe seine Kompetenzen überschritten, begrüßten seine Intention, mit dem Bulletin einer etwaigen Diskriminierung von Bediensteten entgegenzuwirken und bedauerten die Länge der Debatte zu dem Thema, die zu Lasten anderer wichtiger Tagesordnungspunkte gehe.

Die Diskussion kulminierte in der konkreten Aufforderung an den Generalsekretär zur Rücknahme des Bulletins und der Androhung, das im 5. Hauptausschuß seit vielen Jahren weitestgehend beachtete Konsensprinzip über Bord zu werfen. Ungeachtet der aufgeheizten Atmosphäre gelang es aber doch, einvernehmlich eine Resolutionsvorlage zustande zu bringen, die am 8. April 2004 die Billigung des Plenums der Generalversammlung fand. Die ohne förmliche Abstimmung unter dem Titel »Personalmanagement« angenommene Resolution 58/285 bestätigt die Prerogative der Mitgliedstaaten zur Revision des UN-Personalstatuts, gleichzeitig auch das Recht und die Verpflichtung des Generalsekretärs zur Weiterentwicklung der Personalordnung, nimmt die administrative Praxis des Generalsekretärs zur Kenntnis, wonach der Familienstand (und hieran anknüpfende finanzielle Ansprüche) eines Bediensteten sich nach der Rechtsordnung des Landes seiner Staatsangehörigkeit richtet, fordert den Generalsekretär zu einer Überarbeitung des Bulletins im Lichte der von den Mitgliedstaaten vorgebrachten Auffassungen und Bedenken auf und stellt die Abwesenheit des Begriffs »domestic partnership« im Personalstatut sowie in der Personalordnung fest, verbunden mit dem Beschluß, daß Schritte zur Aufnahme dieses Begriffs in das personalrechtliche Regelwerk der UN erst nach Befassung der Generalversammlung erfolgen dürfen.

III. Die Resolution ist für den Generalsekretär alles in allem zufriedenstellend ausgefallen. Die Forderung nach Rücknahme des Bulletins durch den Generalsekretär wurde fallengelassen, seine Autorität als Chef der Verwaltung gemäß Art. 97 der Charta wurde somit gewahrt. Ebenso wichtig ist, daß ein Bruch des Konsensprinzips vermieden werden konnte. Dennoch ist der Generalsekretär um die vor ihm liegende Aufgabe nicht zu beneiden. Zu wünschen ist ihm, daß ihm dieses Thema nicht schon gleich wieder in der 59. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung (deren Schwerpunkt im 5. Hauptausschuß Personalfragen bilden werden) präsentiert wird.

Einen Schwachpunkt haben die Kritiker des Bulletins jedenfalls nicht zu Unrecht aufgespießt und mit Erfolg in die operative Ziffer 3 der Resolution 58/285 integriert. Denn der Wortlaut einschlägiger Vorschriften des Personalsta-

Rechtsfragen

Erbe der Kolonialzeit

KARIN OELLERS-FRAHM

IGH: Grenzziehung zwischen Kamerun und Nigeria – Koloniale Verträge – Titel aus Verträgen und Titel aus tatsächlicher Ausübung von Hoheitsgewalt – Abgrenzung von Seegebieten und anwendbares Recht – Wiedergutmachung und Genugtuung

Zur Aufarbeitung der Folgen der Kolonialzeit und der damals allein unter verwaltungsrechtlichen Aspekten erfolgten Grenzziehungen, mit denen sich der Internationale Gerichtshof (IGH) immer wieder zu beschäftigen hat, gehört auch sein Urteil im *Fall betreffend die Land- und Seegrenze zwischen Kamerun und Nigeria (Kamerun gegen Nigeria mit Beitritt Äquatorialguineas)*, das am 10. Oktober 2002 erging. Die Halbinsel Bakassi wurde Kamerun zugesprochen; ansonsten betrifft ein großer Teil der Entscheidung sehr spezifische lokale Fragen der Grenzziehung. Von allgemeinem Interesse sind die Ausführungen zu Verträgen aus der Kolonialzeit und ihrer völkerrechtlichen Bedeutung.

I. Der Fall war bereits 1994 anhängig gemacht worden. Nach einer Erweiterung der Klage betraf er letztlich die Festlegung der gesamten Grenze zwischen beiden Staaten, die in vier Abschnitte unterteilt werden kann:

- die Grenze im Tschadsee,
- die Grenze vom Tschadsee zur Bakassi-Halbinsel,
- die Grenze auf der Bakassi-Halbinsel und
- die Seegrenze im Golf von Guinea.

Zusätzlich sollte der Gerichtshof über Fragen der Wiedergutmachung entscheiden. Als Zuständigkeitsgrundlage hatte Kamerun die von beiden Staaten nach Artikel 36 Absatz 2 des IGH-Statuts erklärte Anerkennung der Jurisdiktion des Gerichtshofs angeben.

Das Verfahren hat so viel Zeit in Anspruch genommen, weil alle verfügbaren Inzidentverfahren ausgeschöpft wurden: einstweilige Anordnung, vorgängige Einreden, Auslegung des Urteils zu den vorgängigen Einreden und Widerklage, hinzu kam ein Antrag Äquatorialguineas auf Beitritt. Bereits am 13. Dezember 1995 erhob Nigeria acht vorgängige Einreden, über die der Gerichtshof mit Urteil vom 11. Juni 1998 entschied. Sieben der Einreden gab der IGH nicht statt. Allein die achte, die die Abgrenzung der Seegebiete im Golf von Guinea betraf, wurde nicht verworfen, sondern mit der Hauptsache verbunden, weil diese Frage nicht entschieden werden konnte, ohne auf die Hauptsache einzugehen.

Während die vorgängigen Einreden anhängig waren, beantragte Kamerun am 3. Februar 1996 einstweilige Maßnahmen, da erneut Zwischenfälle stattgefunden hatten. Am gleichen Tag ordnete der IGH an, daß beide Parteien alles unterlassen sollten, was die Rechte der anderen Partei beeinträchtigen könnte. Am 30. Juni 1999 erhob Nigeria dann Widerklage, die sich auf Grenzzwischenfälle bezog, für die Kamerun verant-

wortlich sei; der IGH ließ die Widerklage zu, über die zusammen mit der Hauptsache entschieden wurde.

Schließlich stellte Äquatorialguinea am 30. Juni 1999 einen Antrag auf Beitritt zum Verfahren, da bei einer Abgrenzung der Seegebiete im Golf von Guinea seine rechtlichen Interessen betroffen seien. Obwohl kein Jurisdiktionsband zwischen dem Antragsteller und den Parteien bestand, gab der IGH dem Antrag statt und bestätigte damit die bisher nur von einer Kammer vertretene Auffassung, daß ein Beitritt nach Art. 62 des Statuts zulässig ist, auch wenn kein Jurisdiktionsband vorliegt. Allerdings wird der beitretende Staat dann nicht Partei des Verfahrens.

Nach dieser Serie von Zwischenentscheidungen entschied der IGH am 10. Oktober 2002 zur Hauptsache sowie über die Widerklage und die vorgängige Einrede, die mit der Hauptsache verbunden worden war. Das Urteil ist mit über 150 Seiten eines der umfassendsten des IGH überhaupt, zu dem dann noch sechs Sondervoten beziehungsweise Erklärungen und zwei abweichende Meinungen hinzukommen.

Am 28. Oktober 2002 beantragte Nigeria die Auslegung dieses Urteils, weil nach Abweisung der Einrede bezüglich der Präzisierung der von Kamerun beklagten Grenzzwischenfälle hierüber nun in der Hauptsache entschieden werde, so daß Nigeria Klarheit haben müsse, welche Grenzzwischenfälle streiterheblich seien. Der IGH sah jedoch keinen Anlaß für eine Auslegung, da er sich bereits in dem Urteil über die Einreden deutlich zu diesem Punkt geäußert hatte.

UN-Generalsekretär Kofi Annan richtete im Anschluß an ein Treffen mit den Präsidenten Kameruns und Nigerias im November 2002 eine »Gemischte Kommission Kamerun-Nigeria« unter dem Vorsitz seines Sonderbeauftragten für Westafrika ein, um die »friedliche Umsetzung« des Urteils zu erleichtern. Die Kommission, die sich regelmäßig trifft, hat zwei Unterkommissionen gebildet: eine für die Markierung der Landgrenze und eine für den Schutz der nigerianischen Bevölkerung der Kamerun zugesprochenen Orte und Gebiete, deren Umsiedlung im Bereich des Tschadsees bereits begonnen hat. Schwierig gestalten sich die Verhandlungen über die Übergabe der östlichen Bakassi-Halbinsel an Kamerun, die derzeit intensiv betrieben werden.

II. Der Streit resultiert aus der Zeit der Aufteilung Afrikas unter den europäischen Mächten, aus den späteren Mandats- und Treuhandregelungen unter dem Völkerbund respektive den Vereinten Nationen sowie der dann folgenden Unabhängigkeit. Grundlage der Beurteilung in dem Fall sind daher einige Verträge, die zwischen Großbritannien und dem Deutschen Reich beziehungsweise Frankreich zur Abgrenzung ihres jeweiligen Kolonialbesitzes geschlossen worden waren. Nach dem Ersten Weltkrieg wurden die deutschen Kolonialgebiete vor allem Großbritannien und Frankreich zugeschlagen und diesen als Völkerbundmandate unterstellt; das deutsche »Schutzgebiet« Kamerun wurde dabei geteilt.

Die Grenze zwischen dem britischen und dem französischen Kamerun war eine Linie, die in der Milner-Simon-Erklärung von 1919 nieder-

tuts (oder auch der Regeln des Pensionsfonds) spricht gegen die Ausdehnung von Ansprüchen auf Fälle gleichgeschlechtlicher Ehen und »domestic partnerships«. Art. 3.4(b) des Personalstatuts etwa regelt die Geltendmachung von Ansprüchen für Kinder, wenn beide Eltern Bedienstete der UN sind. Die Formulierung der englischen Fassung des Personalstatuts lautet: »If both husband and wife are staff members...«. Die Art. 34 und 35 der Regeln des UN-Pensionsfonds sprechen in der englischen Version von »a widow's benefit« beziehungsweise »a widower's benefit«; noch eindeutiger ist in der französischen Version von »l'épouse suivante d'un participant« respektive »l'époux suivant d'une participante« die Rede.

Das Verwaltungsgericht der Vereinten Nationen weist in seinem Urteil vom Juli 2002 auf die Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs hin, der in seinem Namibia/Südwestafrika-Gutachten von 1971 unter anderem ausgeführt hatte, daß bestimmte Rechtsbegriffe nicht statisch, sondern per Definition wandelbar seien. Den Begriff »spouse« als in einem wesentlichen Bedeutungswandel begriffen zu sehen, stellt für eine erhebliche Zahl von Mitgliedstaaten (keineswegs nur aus dem Kreise der OIC) eine schwere Hürde dar. Das Konsensprinzip in diesem Punkt einzuhalten, wird für den 5. Hauptausschuß zu einer besonderen Herausforderung; gleichermaßen sollte der Generalsekretär bei seinem weiteren Vorgehen bemüht sein, die Mitglieder dieses Organs nicht zu überfordern.

Ein Blick auf die Lage bei anderen Einrichtungen des Verbandes der Vereinten Nationen zeigt, daß diese von so heftigen Debatten wie derjenigen im 5. Hauptausschuß der Generalversammlung zu den »domestic partnerships« bisher verschont geblieben sind. Bei der Weltbank und beim IMF sind in einer derartigen Partnerschaft lebende Bedienstete schon vor einigen Jahren zwar nicht in jeder Hinsicht, aber in einer Reihe wichtiger Punkte den anderen Bediensteten gleichgestellt worden. Das Exekutivdirektorium des IMF billigte am 18. Dezember 2001 eine Serie von Vergünstigungen, die auf Bedienstete in einer »domestic partnership« ausgedehnt wurden (teils mit beachtlichen finanziellen Folgen für die Organisation wie etwa bezüglich der Erziehungsbeihilfen zugunsten von Kindern des Partners), ohne daß von jener Sitzung Turbulenzen bekannt geworden wären. Bei anderen Sonderorganisationen wie etwa UNESCO oder WHO ist die Frage bisher nicht aufkommen, weil offenbar noch kein Bediensteter Ansprüche geltend gemacht hat (anders als in einigen wenigen Fällen im UN-Sekretariat).

Dennoch wird der Thematik im UN-System die gebotene Aufmerksamkeit gewidmet. Der Hochrangige Ausschuß für Managementfragen des Koordinierungsrats der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (CEB) – des früheren Verwaltungsausschusses für Koordinierung (ACC) – hat eine Arbeitsgruppe unter Federführung der ILO eingerichtet. Deren Ergebnisse will das Sekretariat der ILO den Mitgliedern des ILO-Verwaltungsrats im kommenden November mitteilen. Ebenfalls noch vor Ende dieses Jahres wird ein Urteil des Verwaltungsgerichts des Europarats zur gleichen Thematik erwartet. □