

Völkerrechtskommission:

60. Tagung 2008

- Abschluss der Arbeiten zum Recht der grenzüberschreitenden Grundwasservorkommen
- Fortschritte bei den Themen Vorbehalte bei Verträgen, Auswirkungen kriegsgerichtlicher Konflikte auf Verträge und Verantwortlichkeit internationaler Organisationen
- Schutz von Personen im Katastrophenfall und Immunität staatlicher Amtsträger vor ausländischer Strafgerichtsbarkeit als Themen erstmals behandelt

Nina Hüfken

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Nina Hüfken über die 59. Tagung 2007, VN 4/2008, S. 177f., fort.)

Ein äußerst umfangreiches Arbeitsprogramm bewältigte die **Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC)** in ihrem Jubiläumsjahr 2008. Die 34 unabhängigen Völkerrechtsexperten, darunter das deutsche Mitglied Georg Nolte, traten anlässlich der 60. Tagung zu zwei Sitzungen von jeweils gut einmonatiger Dauer (5.5. – 6.6. und 7.7. – 8.8.2008) in Genf zusammen. Aus Anlass des sechzigjährigen Bestehens des mit der Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts betrauten Expertengremiums fand zudem am 19.5.2008 eine Jubiläumsfeier statt. Hauptrednerin war die Präsidentin des Internationalen Gerichtshofs Rosalyn Higgins.

Zum Thema **Gemeinsame natürliche Ressourcen** schlossen die Kommissionsmitglieder die Arbeiten zum Recht der grenzüberschreitenden Grundwasservorkommen ab. In zweiter Lesung nahmen sie einen Entwurf mit 19 Artikeln samt Kommentierung und einer Präambel an und leitete diesen an die Generalversammlung weiter. Dies ist ein wichtiger Schritt, da sich die Dringlichkeit der Thematik angesichts einer drohenden Wasserkrise in Teilen der Welt auf der Vorjahrestagung offenbart hatte. Aufgrund unterschiedlicher Ansichten, die seitens der UN-Mitgliedstaaten in Bezug auf die Frage nach der abschließenden Form der Arbeiten geäußert worden waren, empfahlen sie der Generalversammlung, in zwei Schritten vorzugehen. Demnach sollte sie den Entwurf zunächst in einer Resolution lediglich zur Kenntnis nehmen und im Anhang

veröffentlichen sowie den Mitgliedstaaten die Ausarbeitung bilateraler und multilateraler Abkommen auf dessen Grundlage empfehlen. Erst später könne dann an die Ausarbeitung einer Konvention gedacht werden. Insofern verzichteten sie auch vorläufig darauf, Artikel zum Verhältnis des Entwurfs zu anderen Völkerrechtsabkommen sowie zu möglichen Streitbeilegungsmechanismen zu entwerfen, da dies erst im Zusammenhang mit dem zweiten Schritt relevant werde. Im Vergleich zu dem im Jahr 2006 erarbeiteten Entwurf nahmen die Experten kleinere inhaltliche Modifikationen vor, änderten aber die wesentlichen Bestimmungen nicht, nach denen eine gleichberechtigte und sinnvolle Nutzung grenzüberschreitender Grundwasservorkommen unter Beachtung des Schutzes der Ökosysteme und der Vermeidung gegenseitiger Schadenszufügung ermöglicht werden soll. Als Vorbild diente das Übereinkommen über das Recht der nicht-schiffahrtlichen Nutzung internationaler Flussgebiete aus dem Jahr 2007.

Bei der Materie **Auswirkungen kriegsgerichtlicher Konflikte auf Verträge** nahm die ILC in erster Lesung einen Entwurf von 18 Artikeln nebst Kommentaren an. Zusätzlich erarbeiteten die Kommissionsmitglieder einen Anhang, welcher eine Aufzählung verschiedener Vertragskategorien enthält, deren Gegenstand auf die teilweise oder vollständige Fortgeltung des jeweiligen Vertrags während eines bewaffneten Konflikts schließen lässt. Hierzu zählen Verträge des humanitären Völkerrechts, Verträge, die dauerhafte territoriale Beziehungen regeln, Freundschafts- und Handelsabkommen, die zivilrechtliche Ansprüche betreffen, Menschenrechtsverträge, Verträge im Bereich des Umweltschutzes, Schiedsverträge auf dem Gebiet des Handelsrechts sowie Verträge über diplomatische und konsularische Beziehungen. Der Entwurf integriert internationale und nicht-internationale Konflikte in seinen Anwendungsbereich und basiert auf dem Kontinuitätsgrundsatz, das heißt der Grundannahme, dass der Ausbruch eines Konflikts nicht zwangsläufig zur Beendigung oder Suspendierung der Vertragsbeziehungen zwischen den beteiligten Staaten oder einem beteiligten Staat und einem Drittstaat führt. Dies gilt im besonderen Maße für die im Anhang aufgeführten Vertragskategorien. Andererseits gibt es nach Ansicht der Völker-

rechtler Verträge, bei denen die Beendigung, der einseitige Widerruf oder die zeitweise Suspendierung der Vertragsbeziehungen während des Konflikts nahe liegt. Wie es sich Einzelfall verhält, ist anhand der allgemeinen Auslegungsregeln der Art. 31 und 32 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) sowie weiterer Anhaltspunkte wie der Tragweite des Konflikts, dessen Auswirkungen auf den Vertrag, des Gegenstands des Vertrags sowie der Anzahl der Vertragsparteien zu ermitteln. Damit ist auch geklärt, dass dem Willen der Vertragsparteien in diesem Zusammenhang allenfalls eine untergeordnete Rolle zukommt. Der Kommentar stellt klar, dass zwingende Normen des Völkerrechts (*ius cogens*) von den Bestimmungen nicht berührt werden. Dies ausdrücklich gilt auch für Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates nach Kapitel 7 der UN-Charta sowie Vertragsbeendigungen in Übereinstimmung mit den Art. 54 bis 62 WVK.

Der Praxisleitfaden zu den **Vorbehalten bei Verträgen** konnte gleich um 23 weitere kommentierte Richtlinien ergänzt werden. So soll zunächst jeder Vorbehalt soweit wie möglich mit Gründen versehen werden. Der lediglich empfehlende Charakter dieser Richtlinie ergibt sich daraus, dass die WVK anders als beispielsweise die Europäische Menschenrechtskonvention keine Begründungspflichten für Vorbehalte vorsieht. Weitere Richtlinien regeln das Verfahren für die Annahme von Vorbehalten und Einsprüche gegen Vorbehalte und ergänzen damit die Art. 20ff. WVK. In diesem Zusammenhang lösten die ILC-Mitglieder die zuvor umstrittene Frage, ob auch Staaten, die nicht Vertragspartei sind, einen Einspruch erheben dürfen. Dies ist zulässig, wenn für den betreffenden Staat die Möglichkeit eines Beitritts besteht. Rechtsfolgen ergeben sich aus einer derartigen Erklärung aber erst nach erfolgtem Beitritt. Ferner bedarf es zu diesem Zeitpunkt einer ausdrücklichen Bestätigung, wenn der Einspruch bereits vor Unterzeichnung des Vertrags abgegeben wurde. Die Kommission diskutierte außerdem den 13. Bericht des Sonderberichterstatters Alain Pellet zu Reaktionen auf interpretative Erklärungen und leitete zehn Richtlinien heraus an den Redaktionsausschuss weiter.

Mit der Annahme von acht kommentierten Artikelentwürfen schreiten die Ko-

difizierungsarbeiten zur **Verantwortlichkeit internationaler Organisationen gewohnt zügig** voran. Diese betreffen die Geltendmachung der Verantwortlichkeit einer internationalen Organisation als Teil der Durchsetzung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit. Wie in den Vorjahren konnten die entsprechenden Regelungen zum Recht der Staatenverantwortlichkeit als Grundlage herangezogen werden. Zusätzlich sieht der Entwurf vor, dass in den Fällen, in denen eine internationale Organisation neben einem Mitgliedstaat nur nachrangig haftet, die Verantwortlichkeit der Organisation nur geltend gemacht werden kann, wenn die vorrangige Verantwortlichkeit des Mitgliedstaates nicht zur Wiedergutmachung geführt hat. Eine andere als die verletzte internationale Organisation kann die Verantwortlichkeit einer internationalen Organisation nur geltend machen, wenn die Verpflichtung, die verletzt wurde, gegenüber der gesamten internationalen Gemeinschaft besteht und der Schutz der internationalen Gemeinschaft zu den Aufgaben der Organisation gehört. Letzteres war insbesondere im Hinblick auf regionale Organisationen umstritten. Es hat sich aber die Ansicht durchgesetzt, dass die Mitgliedstaaten ihr Recht, eine derartige Völkerrechtsverletzung geltend zu machen, auf die bestrefende regionale Organisation übertragen können. Der Redaktionsausschuss nahm auf der Grundlage der Vorarbeit einer Arbeitsgruppe sieben weitere Artikelentwürfe zu Gegenmaßnahmen an, deren Behandlung auf die nächste Tagung verschoben wurde. Zuvor hatten die Kommissionsmitglieder in der Debatte des sechsten Berichts des Berichterstatters Giorgio Gaja zu diesem Thema unterschiedliche Ansichten zu dem Verhältnis von Gegenmaßnahmen zu Sanktionen, die eine internationale Organisation aufgrund ihres Satzungsrechts gegen Mitgliedstaaten verhängen kann, geäußert.

Zu der Materie **Ausweisung von Ausländern** lag der vierte Bericht des Berichterstatters Maurice Kamto vor. Eine Arbeitsgruppe beriet über die darin angesprochenen Probleme der Ausweisung von Ausländern mit doppelter oder mehrfacher Staatsangehörigkeit sowie des Verlusts der Staatsangehörigkeit als Folge der Ausweisung, nachdem die Diskussion erhebliche Meinungsunterschiede über den Umgang mit dieser Thematik offenbart

hatte. Die Arbeitsgruppe kam zu dem Schluss, dass es ausreiche in der Kommentierung des Entwurfs zu Art. 4 darauf hinzuweisen, dass das darin enthaltene Prinzip der Nichtausweisung eigener Staatsangehöriger auch auf Personen anwendbar sei, welche rechtmäßig eine oder mehrere andere Staatsangehörigkeiten erworben haben. Ebenfalls klarzustellen sei, dass der Entzug der Staatsangehörigkeit nicht dem Zweck dienen sollte, dieses Prinzip zu umgehen. Die Kommissionsmitglieder begrüßten diese Vorgehensweise.

Neu im Arbeitsprogramm der ILC ist das Thema **Schutz von Personen im Katastrophenfall**. Hierzu berieten die Völkerrechtsexperten über einen vorläufigen Bericht des Berichterstatters Eduardo Valencia-Ospina sowie über ein Memorandum des Sekretariats, das überwiegend Naturkatastrophen betraf, aber auch einen Überblick über bestehende rechtliche Mittel im Bereich des Katastrophenschutzes und der Katastrophenhilfe gab. In der Debatte zeigte sich, dass noch Klärungsbedarfs hinsichtlich des Zuschnittes der Materie besteht. Meinungsunterschiede gab es insbesondere bei der Frage, ob es sinnvoll sei individualrechtsbezogen vorzugehen oder ob objektive Verpflichtungen verschiedener Akteure wie des betroffenen Staates, hilfswilliger Staaten sowie internationaler Organisationen und nichtstaatlicher Organisationen in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt werden sollten. Umstritten war ferner, ob neben Naturkatastrophen auch durch menschliches Verhalten verursachte Unglücksfälle in den Untersuchungsgegenstand zu integrieren sind.

Ein weiteres neu aufgenommenes Thema stellt die **Immunität staatlicher Amtsträger von ausländischer Strafgerichtsbarkeit** dar. Hierzu lagen ein vorläufiger Bericht des Berichterstatters Roman A. Kolodkin sowie ein Memorandum des Sekretariats vor. Die Diskussion konzentrierte sich ebenfalls auf die Herangehensweise. Unterstützung fand der Vorschlag des Berichterstatters, sich nicht mit der Immunität vor internationalen Gerichtshöfen sowie den Gerichten des Heimatstaates des jeweiligen Amtsträgers zu befassen. Einigkeit bestand auch darüber, dass die Immunität eine feste normative Grundlage im Völkergewohnheitsrecht besitzt. Dagegen beurteilten die Kommissionsmitglieder die Frage unterschiedlich, ob es

hilfreich sei, Staatenpraxis zur Immunität fremder Staaten von nationaler Gerichtsbarkeit zu Vergleichszwecken heranzuziehen. Schließlich zeichnete sich ab, dass der erfasste Personenkreis und mögliche Ausnahmen von der Immunität grundlegender Betrachtung bedürfen.

Keine Fortschritte sind bei der Befassung mit der **Verpflichtung, Strafverfolgung zu betreiben oder auszuliefern** (*aut dedere aut judicare*) zu verzeichnen, da nach wie vor unklar ist, ob sich die Verpflichtung im Völkergewohnheitsrecht verorten lässt und wie sie sich zum Weltrechtsprinzip und Auslieferungsgesuchen internationaler Gerichtshöfe verhält. Da nur wenige Staaten der Bitte um Stellungnahmen nachgekommen sind, gestaltet sich der Zugang zu relevanter Staatenpraxis schwierig. Dementsprechend enthielt der dritte Bericht des Berichterstatters Zdislaw Galicki wenig neue Aspekte. Er stimmte mit den Kommissionsmitgliedern überein, zukünftig auch unabhängig von dieser Informationsquelle Vorschläge zu unterbreiten. Zusätzlich wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt.

Ebenfalls neu in ihr Arbeitsprogramm nahm die ILC die Themen Vertragspraxis und Vertragsweiterentwicklung im Laufe der Zeit (*treaties over time*) sowie Meistbegünstigungsklauseln auf, für die im nächsten Jahr Arbeitsgruppen eingesetzt werden sollen. Eine ausführliche Begründung des von Georg Nolte stammenden Vorschlags, sich mit wandelnder Vertragspraxis zu befassen, ist dem Tagungsbericht angefügt. Demnach geht es um das Spannungsverhältnis zwischen der Stabilität währenden Funktion internationaler Übereinkommen und der Notwendigkeit, auf nachfolgende Entwicklungen in den internationalen Beziehungen zu reagieren. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass einige wichtige Übereinkommen der Nachkriegszeit eine gewisse Laufzeit erreicht haben, sollen unter anderem die bisher wenig beachteten Auslegungsgesichtspunkte späterer Übereinkommen und nachfolgender Staatenpraxis zwischen den Vertragsstaaten aus Art. 31 Abs. 3 WVK problematisiert werden.

Bericht: International Law Commission, Report on the Work of its Sixtieth Session (5 May to 6 June and 7 July to 8 August 2008), General Assembly, Official Records, Sixty-third Session, Suppl. 10 (A/63/10); <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2008/2008report.htm>