

Rechtsfragen

Völkerrechtskommission:

61. Tagung 2009

- Fortschritte bei den Themen **Vorbehalte zu Verträgen, Verantwortlichkeit internationaler Organisationen, Gemeinsame natürliche Ressourcen, Ausweisung von Ausländern, Verpflichtung zur Strafverfolgung oder Auslieferung und Schutz von Personen im Katastrophenfall**
- **Erstmalige Behandlung von Verträgen über Zeit und Meistbegünstigungsklauseln**

Christian Schliemann

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Nina Hüfken über die 60. Tagung 2008, VN, 5/2009, S. 232f., fort.)

Ein Jahr nach ihrem Jubiläum setzte die **Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC)** auf ihrer 61. Tagung im Jahr 2009 ihre Arbeit an aktuellen Themen des Völkerrechts im Rahmen zweier einmonatiger Tagungsperioden (4.5.–5.6. und 6.7.–7.8.2009) fort.

Zur **Verantwortlichkeit internationaler Organisationen** diskutierte die ILC den 7. Bericht des Sonderberichterstatters und nahm weitere Artikelentwürfe an, so dass nunmehr ein Dokument mit 66 Entwurfsartikeln einschließlich Kommentierung vorliegt. Der Entwurf enthält ein neues einleitendes Kapitel, welches den Anwendungsbereich bestimmt und Definitionen enthält. Ein ebenfalls neuer Teil V beschäftigt sich nunmehr separat mit der bereits enthaltenen Verantwortlichkeit von Staaten in Verbindung mit Handlungen einer internationalen Organisation.

Neu aufgenommen wurde Artikel 17. Dieser sieht die Verantwortlichkeit einer internationalen Organisation unter anderem dann vor, wenn diese als Mitglied einer weiteren internationalen Organisation mittels der Letzteren versucht, bestehende Verpflichtungen zu umgehen. Geklärt wurde die Frage nach der Zulässigkeit von Gegenmaßnahmen, die gemäß Artikel 21 gegeben ist, wenn die Maßnahme die materiellen und prozeduralen Voraussetzungen des Völkerrechts respektiert. Für Gegenmaßnahmen in Bezug auf die Mitglied-

staaten oder Mitgliedsorganisationen einer internationalen Organisation müssen also deren interne Regeln beachtet werden. Zudem darf keine andere angemessene Maßnahme ersichtlich sein, durch welche die Einhaltung der Verpflichtung durch den verantwortlichen Staat oder die internationale Organisation erwirkt werden könnte. Diese allgemeine Bestimmung wird in Kapitel II von Teil IV durch weitere Bestimmungen konkretisiert. Diese behandeln Ziel und Grenzen von Gegenmaßnahmen, Gegenmaßnahmen von Mitgliedern einer internationalen Organisation, Verpflichtungen, welche durch Gegenmaßnahmen unberührt bleiben, Verhältnismäßigkeit, Bedingungen für den Rückgriff auf Gegenmaßnahmen, Beendigung von Gegenmaßnahmen sowie Maßnahmen, vorgenommen von anderen Entitäten als dem betroffenen Staat oder der internationalen Organisation. Hinzugefügt wurde auch Teil VI, der allgemeine Bestimmungen für den gesamten Entwurf enthält. Hervorzuheben ist Artikel 63, welcher festlegt, dass die Normen der internationalen Organisation als *lex specialis* anzusehen sind, die zur Konkretisierung herangezogen werden müssen, um eine eventuelle Verantwortlichkeit bestimmen zu können. Gemäß Artikel 65 bleibt die individuelle Verantwortlichkeit unberührt, was sich auf die potenzielle internationale strafrechtliche Verantwortlichkeit der beteiligten Individuen bezieht. Artikel 66 bestimmt, dass die vorliegenden Artikel nicht die UN-Charta berühren. Laut Kommentar sind neben den Artikeln der Charta in Anlehnung an die IGH-Rechtsprechung auch Sicherheitsratsresolutionen von diesem Verweis umfasst.

Der Praxisleitfaden zu **Vorbehalten zu Verträgen** wurde in diesem Jahr um 31 Entwurfsrichtlinien einschließlich ihrer Kommentierung ergänzt. Eine Reihe von Richtlinien beschäftigte sich mit interpretativen Anmerkungen, bezüglich derer festgelegt wurde, dass sie vorzugsweise in Schriftform erfolgen und auf sie die allgemeinen Vorgaben zur Übermittlung von Vorbehalten angewendet werden sollen. Erklärungen über die Zustimmung oder Ablehnung von interpretativen Anmerkungen sowie ihre Neuordnung als Vorbehalt können jederzeit abgegeben werden, möglichst begründet und in Schriftform. Die Anforderungen an Formulierung und Übermittlung richten sich nach den

allgemeinen Anforderungen, die auch für Vorbehalte gelten.

Aufgrund der unterschiedlichen Rechtswirkungen von Vorbehalt und interpretativer Anmerkung führt das bloße Schweigen einer Vertragspartei, entgegen den Standards zu Vorbehalten, in der Regel nicht zu einer Zustimmung zu einer interpretativen Anmerkung. Die Voraussetzungen für Reaktionen auf bedingte interpretative Anmerkungen entsprechen hingegen den Voraussetzungen für Reaktionen auf Vorbehalte, da bedingte interpretative Anmerkungen die Wirksamkeit des Vertrags von der Akzeptanz der Anmerkung abhängig machen und somit einem Vorbehalt qualitativ vergleichbar seien.

Weitere Richtlinien beschäftigten sich mit Vorbehalten, die sowohl stillschweigend durch Ablauf von zwölf Monaten oder aber ausdrücklich durch Abgabe einer diesbezüglichen schriftlichen Erklärung angenommen werden können. In der Diskussion wurde insbesondere herausgestellt, dass die Annahme eines Vorbehalts frei von substantiellen Voraussetzungen sei, dass aber selbst die einstimmige Annahme eines unzulässigen Vorbehalts diesen nicht zulässig machen könne. Besondere Vorgaben gelten für die Annahme eines Vorbehalts zu einem Gründungsvertrag einer internationalen Organisation, welche nur durch das zuständige Organ der Organisation selbst vorgenommen werden darf. Welches Organ im konkreten Fall zuständig ist, richtet sich dabei nach den internen Vorschriften der internationalen Organisation. Im Falle eines Vorbehalts vor der Entstehung des zuständigen Organs sind alle Unterzeichner gemeinsam zur Annahme des Vorbehalts befugt. Sofern von diesen innerhalb einer Frist von zwölf Monaten kein Einspruch gegen den Vorbehalt erhoben wird, gilt dieser als angenommen. Eine einmal erfolgte Annahme eines Vorbehalts zum Zwecke der Rechtssicherheit kann weder zurückgenommen noch geändert werden.

Als befähigt zur Feststellung, ob ein Vorbehalt zulässig ist, sieht die Kommission die Vertragsstaaten oder internationale Organisationen, Streitschlichtungsorgane sowie Überwachungsorgane für Verträge im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen. Diese Akteure nähmen ihre Befugnis sich gegenseitig ergänzend wahr. Entscheidungen von vertraglichen Überwachungsorganen kommt die gleiche recht-

liche Wirkung zu, die dem Organ im Übrigen bei der Ausübung seiner Kompetenzen beigemessen werden. Die Festsetzung der Zulässigkeit eines Vorbehalts, welche von einer Streitschlichtungsinstanz im Rahmen der Entscheidung über einen vorgelegten Sachverhalt für notwendig erachtet wird, hat für die beteiligten Parteien, wie die Entscheidung selbst, bindende Wirkung. Abschließend klärt Richtlinie 3.3, dass ein Vorbehalt, der eine der drei Alternativen in Artikel 19 der Wiener Vertragsrechtskonvention erfüllt, als unzulässig anzusehen ist, ohne dass ein Unterschied bezüglich der verschiedenen Gründe für die Unzulässigkeit bestünde. Diese Festsetzung wird, wie der Kommentar zur Richtlinie klarstellt, nicht uneingeschränkt in der Literatur und unter den Staaten geteilt.

Die vom Sonderberichterstatter zum Thema **Ausweisung von Ausländern** vorgelegten Entwurfsartikel beschäftigten sich mit den Menschenrechten bereits ausgewiesener oder im Prozess der Ausweisung befindlicher Personen. Der einleitende Artikel 8 sah vor, dass die auszuweisenden Personen Anspruch auf den Schutz ihrer Menschenrechte und aller anderen Rechte haben, deren Verwirklichung durch die besondere Situation gefordert sei. Diese Formulierung stieß aufgrund ihrer Beschränktheit auf Ablehnung. Daher wurde eine generelle Verpflichtung zur Beachtung aller Menschenrechte vorgeschlagen mit einem bloßen Verweis auf die besondere Relevanz der anschließend dargestellten konkreten Rechte. Im Folgenden enthielt der Entwurf weitere fünf Artikel zu Materien, die vom Sonderberichterstatter als Kern der Menschenrechte und/oder im Falle der Ausweisung als besonders relevant angesehen wurden. Zu respektieren sind zunächst das Leben der Person sowie ihre Menschenwürde. Einem Verbot unterliegen ferner die grausame, unmenschliche oder erniedrigende sowie die diskriminierende Behandlung auszuweisender Personen. Besonders geschützt sind Kinder sowie das Familienleben der auszuweisenden Personen. Schon das Konzept der Kernmensenrechte wurde kontrovers diskutiert, und die einzelnen Artikel wurden kritisch bewertet. Die Menschenwürde wurde teilweise als Grundlage aller Menschenrechte, nicht aber als eigenständiges Recht oder als zu unbestimmt angesehen, um eigens aufgenommen zu werden. Auch bezüglich der übrigen Arti-

kel wurden in der ILC Vorschläge zu potenziellen Änderungen vorgetragen. Diese wurden vom Sonderberichterstatter berücksichtigt, der eine neue umstrukturierte und auf die Diskussion eingehende Version der Entwurfsartikel vorgelegt hat. Deren Betrachtung wurde jedoch auf die nächste Sitzungsperiode vertagt.

Für den **Schutz von Personen im Fall von Katastrophen** wurden Entwurfsartikel vorgelegt. Sie betreffen den Anwendungsbereich *ratione materiae, personae* und *temporis* sowie die Definition der Katastrophe, die Prinzipien der Solidarität und die Zusammenarbeit. Berichterstatter und Kommission waren sich einig, dass die Artikel einen rechts- und bedürfnisbasierten Ansatz verfolgen sollten und zunächst die Verantwortlichkeit der Staaten untersucht werden sollte. Erst zu einem späteren Zeitpunkt soll auf weitere Akteure eingegangen werden. Ebenfalls unterstützt wurde der vorläufige Fokus auf Maßnahmen im Falle einer schon bestehenden Katastrophe. Präventive Maßnahmen werden somit später diskutiert.

Kritisiert wurde die Definition der Katastrophe. Die darin enthaltene Abgrenzung zum humanitären Völkerrecht sei fehl am Platz, da diese den Anwendungsbereich betreffe. Ferner wurden die zur Beschreibung des eintretenden Schadens verwendeten Adjektive ›schwerwiegend‹, ›erheblich‹ und ›weitverbreitet‹ als zu hohe Schwelle angesehen, die den Anwendungsbereich zu stark einenge. Bezüglich der Pflicht zur Kooperation wurde auf eine deutlichere Darstellung des Verhältnisses von staatlicher Souveränität und internationaler Hilfe gedrängt. Einerseits läge die Hauptverantwortung, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, bei dem jeweils betroffenen Staat, andererseits dürfe die internationale Gemeinschaft im Katastrophenfall nicht bloß Zuschauer bleiben. Ungeachtet der Kritik übermittelte die ILC die Entwurfsartikel an den Formulierungsausschuss. Dieser nahm die Bedenken auf und legte insgesamt fünf Entwurfsartikel vor, welche von der ILC bereits zur Kenntnis genommen wurden.

Nach Abschluss der Arbeiten zu grenzüberschreitenden Grundwasservorkommen nahm die ILC eine Neuausrichtung der Problematik **Gemeinsame natürliche Ressourcen** vor. Eine zu diesem Zweck eingerichtete Arbeitsgruppe beriet über künftige Arbeitsschritte bei der Behandlung

grenzüberschreitender Öl- und Gasvorkommen. Trotz Zweifeln an der Fortführung der Arbeiten, beschloss die Arbeitsgruppe, aufgrund des klaren Mandats der Generalversammlung, zunächst eine Studie zu grenzüberschreitenden Öl- und Gasvorkommen anfertigen zu lassen sowie nochmals einen diesbezüglichen Fragebogen an die Regierungen zu versenden. Die endgültige Entscheidung über die zukünftige Arbeit wurde auf das Jahr 2010 vertagt.

In Bezug auf die **Verpflichtung zur Strafverfolgung oder Auslieferung** (*aut dedere aut judicare*) wurde ein Rahmen für die zukünftige Arbeit des Berichterstatters erstellt. Zu behandeln seien demnach zunächst die rechtlichen Quellen für die Verpflichtung zur Strafverfolgung oder Auslieferung, insbesondere, ob diese auch auf gewohnheitsrechtlicher Grundlage bestehe. Zweitens sei der materielle Anwendungsbereich, also die Verbrechen, für welche eine solche Verpflichtung bestehe, sowie drittens der Inhalt der Verpflichtung zu ermitteln. Zu erörtern sei überdies die Verbindung zu anderen völkerrechtlichen Grundsätzen sowie die Bedingungen zur Auslösung der Verpflichtung. Zwei letzte Bereiche wurden mit der Umsetzung der Verpflichtung und der Übergabe eines Beschuldigten an einen internationalen Strafgerichtshof genannt.

Die Arbeiten zu **Meistbegünstigungsklauseln** wurden mittels Einsetzung einer Arbeitsgruppe vorangetrieben. Die Gruppe hat Sachgebiete ermittelt, zu denen die Mitglieder der Arbeitsgruppe bis zur 62. Tagung der ILC Arbeitspapiere vorlegen sollen. Erarbeitet werden sollen unter anderem eine Übersicht über bestehende Meistbegünstigungsklauseln, Berichte über das Verhältnis zu nationalen Bestimmungen sowie über diesbezügliche Arbeiten der Welthandelsorganisation, der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

Für das neue Thema **Verträge über Zeit** wurde ebenfalls eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese beschloss, die zukünftigen Arbeiten zunächst auf nachfolgende Übereinkommen und die Praxis auszurichten. Ein diesbezüglicher Bericht soll auf der 62. Tagung der Völkerrechtskommission vom Vorsitzenden der Gruppe Georg Nolte vorgestellt werden.