Rechtsfragen

Völkerrechtskommission: 63. Tagung 2011

- 67 Artikel zur Verantwortlichkeit internationaler Organisationen angenommen
- Diskussion über Immunität von staatlichen Amtsträgern und Schutz von Personen im Katastrophenfall

Christian Schliemann

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Christian Schliemann, Völkerrechtskommission: 62. Tagung 2010, VN, 3/2011, S. 132ff., fort.)

Im Jahr 2011 setzte die Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC) auf ihrer 63. Tagung ihre Arbeit im Rahmen zweier fünfwöchiger Tagungsperioden (26.4.–3.6. und 4.7.–12.8.2011) fort.

Die ILC wurde im Jahr 1947 von der UN-Generalversammlung zur Weiterentwicklung und Kodifizierung des Völkerrechts eingesetzt. Der Kommission gehören 34 unabhängige Rechtsexpertinnen und -experten an. Vorwiegend ist sie mit der Ausarbeitung von Konventionsentwürfen befasst. Im 64. Jahr ihres Bestehens nahm die Kommission 67 Artikel zur Verantwortlichkeit internationaler Organisationen und ihre Kommentierung an. Beides wurde an die Generalversammlung verwiesen. Diese wird die Artikel im Hinblick auf eine mögliche spätere Umsetzung in eine Konvention prüfen. Die Artikel zur Verantwortlichkeit internationaler Organisationen sind als eine logische Ergänzung der bereits verabschiedeten Artikel zur Verantwortlichkeit von Staaten anzusehen und dienen der Vervollständigung der allgemeinen Erkenntnisse zur völkerrechtlichen Verantwortlichkeit.

Die Definition einer internationalen Organisation, welche aufgrund ihrer Weite zuletzt kritisiert worden war, blieb erhalten. Sie umfasst nur auch Organisationen, deren Mitglieder nicht nur Staaten sind. Neu ist Artikel 2 (c), der die Definition des Organs einer internationalen Organisation enthält: »organ of an international organization means any person or entity which has that status in accor-

dance with the rules of the organization«. Diese Einfügung machte es notwendig, dass die Definition des ›agent‹ einer internationalen Organisation geändert werden musste. Dieser wird nun breiter definiert und hängt, im Gegensatz zu Organen, nur von der faktischen Übernahme der Funktionen einer Organisation ab. Starke Kritik wurde geübt an der Etablierung der Verantwortlichkeit internationaler Organisationen für unverbindliche Empfehlungen an Staaten, Handlungen auszuführen, die aus Sicht der Organisation eine Rechtsverletzung darstellen würden. Diese Bestimmung wurde daher gestrichen. Weitere Kommentare von Staaten und internationalen Organisationen sind durch Konkretisierungen des Wortlauts von Artikeln und Kommentierungen berücksichtigt worden. Sie standen der Annahme letztlich aber nicht entgegen.

Der Praxisleitfaden zu Vorbehalten zu Verträgen wurde in seiner vorläufig angenommenen Fassung der letzten Tagung ebenfalls abgeschlossen. Er umfasst eine Einführung, die Richtlinien und ihre Kommentierung. Kurzfristig ergänzt wurde ein Anhang über den sogenannten Vorbehalte-Dialog. Darin wird die Bedeutung der Diskussion über Vorbehalte durch alle Vertragsbeteiligten als wichtiges Mittel zur Erreichung eines Konsenses hervorgehoben. Ferner wurde eine Empfehlung an die Generalversammlung abgegeben, einen Unterstützungsmechanismus für die Streitbeilegung über kritisierte Vorbehalte zu schaffen. Dieser Mechanismus sollte aus einer kleinen Gruppe internationaler Experten bestehen, die bei Abfassung von Vorbehalten und der Beilegung von Streitigkeiten zu Rate gezogen werden können.

Das grundsätzlich auf Vertragsfragen anwendbare Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge will gemäß Artikel 73 explizit keine Regeln für die Wirkung bewaffneter Konflikte auf Verträge festlegen, so dass eine Beschäftigung mit dieser Frage im Jahr 2000 von der ILC angeraten und das Thema ab 2005 bearbeitet wurde. Durch die Annahme von 18 Entwurfsartikeln inklusive Kommentierung erreichte die Kommission nunmehr das gesetzte Ziel einer systematischen Kodifikation dieser Problematik. Der Anwendungsbereich der Artikel wurde auf vertragliche Verpflichtungen von Staaten, unter Ausschluss internationaler Organisationen, begrenzt. Die Definition des bewaffneten Konflikts in Artikel 2 umfasst nun auch nichtinternationale bewaffnete Konflikte, die durch eine fortgesetzte Anwendung von bewaffneten Kampfhandlungen zwischen der Regierung und organisierten bewaffneten Gruppen gekennzeichnet sind.

In Bezug auf Fragen der Aussetzung von Verträgen im Fall bewaffneter Konflikte legt Artikel 4 fest, dass vorhandene Vertragsbestimmungen primär angewendet werden müssen, und Artikel 5 verweist auf die im Wiener Vertragsrechtsübereinkommen enthaltenen Auslegungsregeln. Artikel 6 ergänzt, dass bezüglich einer möglichen Aussetzung des Vertrags alle relevanten Faktoren berücksichtigt werden müssen. Diese sind: die Natur des Vertrags, sein Gegenstand, Ziel und Zweck, die Anzahl der Vertragsparteien sowie die Charakteristika des Konflikts, wie seine Intensität, territoriale Ausdehnung, Dauer und, im Falle nicht internationaler Konflikte, die Einmischung Dritter. Artikel 7 sieht eine im Anhang enthaltene Liste von Vertragsgegenständen vor, bezüglich derer eine Vermutung ihrer Fortgeltung besteht, die jedoch anhand obiger Interpretationsmöglichkeiten widerlegt werden kann. Artikel 9 stellt klar, dass die Beendigung eines Vertrags aufgrund eines bewaffneten Konflikts eine Benachrichtigung voraussetzt, welcher widersprochen werden kann und dass Streitigkeiten hierüber gemäß Artikel 33 UN-Charta gelöst werden sollen.

Die Immunität staatlicher Amtsträger vor ausländischer Strafverfolgung wurde vom Berichterstatter in seinem zweiten und dritten Bericht als weiterhin geltende und grundsätzliche Regel des Völkerrechts dargestellt. Ausnahmen von dieser Regel müssten explizit nachgewiesen werden. Dies wurde nicht uneingeschränkt befürwortet und ein gegenteiliger Ansatz, der von der Gleichheit aller Individuen ausgeht und die Anwendbarkeit der Immunität als Ausnahme nachweist, als ebenfalls denkbar dargestellt. Umstritten war ferner, ob die Kommission die Festsetzung bestehender Regeln oder eine progressive Weiterentwicklung beabsichtigt, weshalb hierzu Kommentare der Staaten erbeten wurden.

Konkret analysierte der Berichterstatter im zweiten Bericht unter dem Stichwort des sachlichen Anwendungsbereichs

Vereinte Nationen 2/2012 83

der Immunität Ausnahmen zur Regel der Immunität. Er kam zu dem, nicht kritikfreien, Ergebnis, dass diese derzeit keine feste Grundlage im Völkerrecht hätten. Im Rahmen des persönlichen Anwendungsbereichs behandelte er den Inhalt der Immunität der Troika aus Staatsoberhaupt, Regierungsoberhaupt und Außenminister sowie ihrer möglichen Ausweitung auf andere Amtsträger, wie den zunehmend international tätigen Handelsminister. Der dritte Bericht widmete sich den prozeduralen Aspekten, wann Immunität in nationalen Verfahren geltend gemacht und berücksichtigt werden müsse, wer den Einspruch der Immunität oder auch des Ausschlusses der Immunität erheben dürfe, und welche Wirkung dies auf die zuständigen gerichtlichen Autoritäten hätte.

Das Thema Ausweisung von Ausländern wurde in Bezug auf die Ausweisungsprozedur und die Folgen einer Ausweisung diskutiert. Sieben Entwurfsartikel wurden an den Formulierungsausschuss überwiesen.

Ein neuer Entwurfsartikel zur Durchführung des Ausweisungsbeschlusses sowohl bei freiwilliger als auch erzwungener Ausweisung wurde schon bezüglich des Begriffs der freiwilligen Ausweisung kritisiert und Varianten seiner Abfassung und Kommentierung erörtert. Die Kommissionsmitglieder begrüßten, dass Personen rechtzeitig über die Ausweisung informiert werden müssten. Bedenken bestanden in Bezug auf die vage Formulierung der Möglichkeit, die Zeitspanne bei Entziehungsgefahr zu verkürzen. Erster Aufnahmestaat ist der Staat, dessen Nationalität die auszuweisende Person innehat. Stimmt die Person zu, können aber auch der Staat, welcher das Visum ausgestellt hat, oder der Staat des gewöhnlichen Aufenthalts in Frage kommen. In der Diskussion über das Ausreiseland wurde wiederholt die Bedeutung der Wünsche des Auszuweisenden hervorgehoben. Weitere Artikel verlangen die Beachtung der Menschenrechte des Auszuweisenden im Transitland sowie den Schutz des Eigentums ausgewiesener Personen.

Erweist sich die Ausweisung als rechtswidrig, gewährt Artikel H1 das Recht auf Rückkehr. Eine dahingehende gewohnheitsrechtliche Norm sei aber nicht gegeben, weshalb die progressive Weiterentwicklung des Rechts aufgenommen wurde. Zuletzt beschäftigten sich zwei

Artikel mit der Staatenverantwortlichkeit für eine rechtswidrige Ausweisung und ihrer Geltendmachung mittels diplomatischen Schutzes. Verantwortlichkeit entstehe schon bei einer nur rechtswidrigen Durchführung der Ausweisung. Kontrovers diskutiert wurde die vom Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte angenommene Entschädigungspflicht für die Beeinträchtigung des Lebensplans bei rechtswidriger Ausweisung. Schließlich wurde das Recht auf Widerspruch gegen einen Ausweisungsbeschluss in Bezug auf seinen Status und potenziellen suspendierenden Effekt diskutiert. In diesem Sinne wurden Staatenkommentare zur nationalen Regelung des suspendierenden Effekts von Widersprüchen gegen Ausweisungsbeschlüsse erbeten.

Bezüglich des Schutzes von Personen im Katastrophenfall wurden drei Entwurfsartikel zur Notwendigkeit und Zulässigkeit externer Hilfe an den Formulierungsausschuss weitergeleitet. Zwei dieser Artikel und vier weitere Artikel der letzten Tagung wurden einschließlich Kommentierung angenommen. Grundlage der neuen Artikel ist Artikel 9, der die Pflicht des betroffenen Staates festlegt, Personen auf seinem Territorium zu schützen. Der neue Artikel 10 ergänzt die Pflicht des Staates, Hilfe von außen anzufordern, wenn die Katastrophe seine Kapazitäten überschreitet. Artikel 11 stellt die Durchführung externer Hilfsmaßnahmen grundsätzlich unter den Vorbehalt der Zustimmung des betroffenen Staates. Diese dürfe zudem nicht willkürlich verweigert und eine Entscheidung über Annahme oder Ablehnung eines Hilfsangebots soll, wenn möglich, öffentlich gemacht werden. Der vorgeschlagene Artikel 12 sieht das Recht Dritter vor, ein Hilfsangebot zu unterbreiten. In der Diskussion wurde Unbehagen gegen die Formulierung als ›Recht« geäußert. Abschließend verwies der Berichterstatter zur erneuten Anfrage einer intensiveren Beschäftigung mit der Schutzverantwortung der Staaten (responsibility to protect) auf vorherige Aussagen, welche mahnten, dieses Konzept nicht zu überdehnen und die behandelten Katastrophenfälle vorerst auszunehmen.

In einem neu vorgelegten einleitenden Artikel 2 schlug der Berichterstatter vor, die Verpflichtung zur Strafverfolgung oder Auslieferung (aut dedere aut judicare) unter das Dach des Kampfes gegen die Straflosigkeit zu stellen. Zwei weitere Artikelvorschläge betrachteten die Verpflichtung unter dem Aspekt des Vertragsrechts und des Gewohnheitsrechts. Bezüglich Ersterer existiere eine Vielzahl von Verträgen mit variierendem Inhalt und unterschiedlicher Klassifikation der Verbrechen. Bezüglich der Geltung einer gewohnheitsrechtlichen Norm bestanden beim Berichterstatter hingegen Zweifel.

Die Diskussion machte deutlich, dass der Vorschlag zu Artikel 2 nicht von allen geteilt wurde. Daher gab der Berichterstatter abschließend ausdrücklich seine Absicht bekannt, diesen Artikel dennoch in der alten Form erhalten zu wollen. Bezüglich der zwei weiteren Artikel wurde auf ihren tautologischen Charakter verwiesen, da eine Pflicht zur Auslieferung oder Strafverfolgung angenommen würde, wenn dies vertraglich oder gewohnheitsrechtlich verankert sei. Ferner wurden die vagen Formulierungen kritisiert und eine genauere Differenzierung der jeweiligen Verbrechen verlangt sowie eine Klärung des Verhältnisses zum Prinzip universeller Gerichtsbarkeit.

Die Studiengruppe zum Meistbegünstigungsprinzip diskutierte ein weiteres Arbeitspapier zum Status des Prinzips in Investitionsverträgen und analysierte aktuelle Entwicklungen. Es wurde beschlossen, die Thematik aufgrund ihrer Vielfältigkeit zunächst weiter zu untersuchen. In diesem Sinne wurden Staaten gebeten, weitere Informationen darüber zu liefern, ob das Meistbegünstigungsprinzip außerhalb des Handels- und Investitionsrechts Anwendung findet.

Die Studiengruppe zum Thema Verträge über Zeit schloss ihre Diskussion des ersten und zweiten Berichts ab. Der Vorsitzende unterbreitete vorläufige Schlussfolgerungen zur fortgesetzten Bedeutsamkeit der allgemeinen Auslegungsregel des Artikel 31 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens, ihrer unterschiedlich ausgeprägten Anwendung durch Gerichte und Tribunale, der Definition des Begriffs nachfolgende Praxis sowie ihrer Heranziehung zur Interpretation einer Vertragsbestimmung.

Bericht: Report of the International Law
Commission, Sixty-Third Session, (26 April–3 June
and 4 July–12 August 2011), General Assembly,
Official Records, Sixty-Sixth Session, Supplement
No. 10 (A/66/10), United Nations, New York 2011.