

USA) bei 19 Enthaltungen, daß der Präsident das Mandat erhalten solle, Konsultationen mit dem Ziel durchzuführen, Fortschritte in Richtung eines umfassenden Teststopps zu erreichen und die Konferenz zu einem geeigneten Zeitpunkt wiederaufzunehmen.

In Erklärungen zur Stimmabgabe wiesen die negativ votierenden USA und Großbritannien erneut auf die (nach dem Konsensprinzip arbeitende) Genfer Abrüstungskonferenz als geeignetem Forum für die Teststoppverhandlungen hin. Israel sprach sich für eine atomwaffenfreie Zone im Nahen Osten aus. Von den zehn vertretenen EG-Staaten enthielten sich 7 (darunter Deutschland) bei der Abstimmung, 2 (Dänemark, Irland) stimmten für die Entscheidung, die Großbritannien aus den beschriebenen Gründen ablehnte.

Horst Risse □

## Sozialfragen und Menschenrechte

### 45. Generalversammlung: »Wanderarbeiter-Konvention verabschiedet – Abschieden wichtiger Beschäftigungsländer (25)

(Vgl. Guido Hildner, Die Vereinten Nationen und die Rechte der Ausländer. Aktivitäten der Organisation zum Schutze ausländischer Arbeitnehmer, VN 2/1990 S. 47ff. Text der Konvention: S.175ff. dieser Ausgabe.)

Eine länger als ein Jahrzehnt währende Arbeit am Text eines auf den Schutz der Arbeitsmigranten abzielenden Übereinkommens ist mit der ohne förmliche Abstimmung angenommenen Resolution 45/158 am 18. Dezember 1990 in der Generalversammlung zum Abschluß gekommen. Mit ihr verabschiedete dieses Hauptorgan der Vereinten Nationen die *Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen* und empfahl den Mitgliedstaaten ihre Ratifikation. Allerdings hat noch kein Staat das Vertragswerk ratifiziert; einziger Unterzeichner ist bislang Mexiko (Stand: 1.8.1991). Am 17. Dezember 1979 hatte die Generalversammlung mit der Resolution 34/172 eine allen Mitgliedstaaten offenstehende Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines derartigen Vertragswerks eingesetzt. Diese ist dann in der Regel zweimal im Jahr mit unterschiedlicher Staatenbeteiligung zusammengetreten. Auf ihrer letzten Tagung im Juni 1990 konnte die Arbeitsgruppe ihr Mandat abschließend erfüllen und der Generalversammlung den Text zur Annahme unterbreiten.

Die Konvention besteht aus 93 Artikeln, die in neun Teile aufgliedert sind. Ihr Gegenstand ist der Schutz der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen. Damit sind nicht – wie die nicht sehr glückliche deutsche Übersetzung des englischen Begriffs »migrant worker« vielleicht



vermuten läßt – Menschen gemeint, die für einen kurzen Zeitraum oder zumindest vorübergehend in einem Land arbeiten und dann weiterziehen. Wie Artikel 2 in Ziffer 1 klarstellt, geht es der Konvention vielmehr um »jede Person, die in einem Staat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht hat, eine Tätigkeit gegen Entgelt ausüben wird, ausübt oder ausgeübt hat«. Angesprochen ist also die Erwerbstätigkeit von Menschen außerhalb des Landes ihrer Staatsangehörigkeit, ein Phänomen, das die internationale Gemeinschaft in Zukunft verstärkt beschäftigen wird.

Die Generalversammlung hatte den Auftrag zur Ausarbeitung einer solchen Konvention erteilt, weil sie zu der Überzeugung gelangt war, daß die Wanderarbeiter als Ausländer eines besonderen Schutzes bedürfen. Das zentrale Problem bei der Niederlegung ihrer Rechte war dabei die Abwägung mit den Interessen des Beschäftigungslandes. So war es klar, daß die Konvention Ausländern kein Recht auf Einreise und Arbeitsaufnahme in einem fremden Staat geben konnte.

Die Rechte der ausländischen Arbeitnehmer werden umfassend und detailliert aufgelistet. Ihre Beachtung soll durch einen Sachverständigenausschuß kontrolliert werden (Teil VII), der dem Modell anderer Menschenrechtsorgane wie CERD oder Menschenrechtsausschuß folgt.

Besonders wichtig ist der Konvention der Schutz der sich illegal im Beschäftigungsland aufhaltenden Ausländer. Um jede Diskriminierung dieser Menschen zu vermeiden, spricht sie hier von »Personen, die nicht über die erforderlichen Dokumente verfügen oder deren Status nicht geregelt ist«. Den Schutz verwirklicht sie, indem sie im Teil III die Menschenrechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienangehörigen aufzählt. Darin sind die Ausländer

ohne Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis eingeschlossen. Im wesentlichen werden hier die auch in anderen Menschenrechtsinstrumenten niedergelegten Grundrechte bestätigt. Aber es finden sich auch spezielle Bestimmungen für Ausländer wie das Verbot der Kollektivausweisung in Art.22, das in dem hier gewährten Umfang ein Novum ist.

Über diesen Grundbestand an Rechten hinaus gewährt Teil IV weitere Rechte für Ausländer mit Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis. Hier verfolgt die Konvention das Ziel einer weitgehenden Gleichstellung mit den Inländern. Dieses umfaßt aber nicht die Teilnahme am politischen Leben. Das Wahlrecht spricht die Konvention den Ausländern nicht zu. Sie empfiehlt in Art.42 jedoch Formen ihrer Einbeziehung in den politischen Willensbildungsprozeß insbesondere auf kommunaler Ebene.

Die Länge der Bearbeitungszeit von mehr als zehn Jahren verdeutlicht die Schwierigkeit, bei der Fülle der angesprochenen Fragen befriedigende und kompromißfähige Lösungen zu finden. Offen bis zuletzt war etwa die aufenthaltsrechtliche Behandlung von Ehepartnern und Familienangehörigen nach Scheidung oder Tod des Arbeitnehmers (jetzt Art.50). Umstritten waren auch die Einbeziehung von Selbständigen und Seeleuten in die Konvention sowie die Teilnahme der ILO an der Tätigkeit des Ausschusses gewesen.

Neben der Auseinandersetzung um diese Einzelfragen wurde aber auch grundsätzliche Kritik an der Konvention geäußert. Der wichtigste Punkt ist der Vorwurf, sie benachteilige einseitig die Beschäftigungsländer. Eine Reihe bedeutender Beschäftigungsländer, darunter die Bundesrepublik Deutschland, hat denn auch angekündigt, die Konvention nicht zu ratifizieren. Weiterhin wurde gegen die Ausarbeitung der Konvention vorgebracht, die Vereinten Nationen mischten sich damit in die Zuständigkeit der ILO ein.

Trotz dieser Kritikpunkte bleibt festzuhalten, daß die Konvention einen wichtigen weiteren Schritt im Ausbau des internationalen Menschenrechtsschutzes durch die Vereinten Nationen markiert und sich in Zukunft sicher zu einer bedeutenden Argumentationshilfe bei der immer drängender werdenden Auseinandersetzung um die Rechtsstellung von Ausländern in unserer Gesellschaft entwickeln wird.

Guido Hildner □

## Rechtsfragen

### Völkerrechtskommission: Vorläufiger Abschluß dreier Vorhaben – Überlegungen zu künftigen Themen (26)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1991 S.28f. fort.)

Eine positive Bilanz kann die *Völkerrechtskommission* der Vereinten Nationen (Inter-

national Law Commission, ILC) für ihre vom 29. April bis zum 19. Juli 1991 in Genf abgehaltene 43. Jahrestagung ziehen. Auf dem Programm standen weiterhin die auch schon im Vorjahr behandelten sechs Themen. Der ILC gelang es aber diesmal, drei der Themen abzuschließen: In erster Lesung wurde der Kodex der Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit angenommen; die Kommission empfiehlt der Generalversammlung, den Text nunmehr den Mitgliedstaaten zur Stellungnahme vorzulegen. Auch der Entwurf über das Recht der nichtschifffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe konnte in erster Lesung fertiggestellt werden. Erwartungsgemäß wurde in zweiter Lesung der Entwurf eines Übereinkommens über die gerichtliche Immunität der Staaten verabschiedet. Hier soll die Generalversammlung nunmehr eine Staatenkonferenz zur Erarbeitung und Annahme eines entsprechenden Übereinkommens einberufen.

Mit den Tatbeständen des *Kodex der Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit* soll die individuelle Bestrafung der Täter bestimmter völkerrechtlicher Delikte ermöglicht werden. Zu den bereits in den Vorjahren erarbeiteten materiellen Straftatbeständen kamen in diesem Jahr drei weitere hinzu: neben einer Vorschrift über außergewöhnliche und schwere Kriegsverbrechen ein Artikel über weiträumige, langdauernde und schwere Schädigungen der Umwelt sowie eine Bestimmung betreffend systematische oder massenhafte Menschenrechtsverletzungen. Die jetzt vorliegende Gesamtliste enthält neben einigen unstrittigen Verbrechenstatbeständen schwerster Art eine ganze Reihe noch höchst kontroverser Bestimmungen, so daß bezweifelt werden muß, daß der Entwurf in seiner gegenwärtigen Fassung bestehen wird. Ein weiteres Hemmnis der Strafverfolgung ist auch der noch immer fehlende Mechanismus zur Anklage und Aburteilung. Ein klares Mandat zur Erarbeitung des Statuts eines internationalen Strafgerichtshofs hat die Generalversammlung der ILC bisher nicht erteilt. Auf Grund der letztjährigen Diskussion in der Generalversammlung über den Bericht der ILC hatte der Berichterstatter jedoch zwei Artikel betreffend die Zuständigkeit des Gerichts und bestimmte Verfahrensvoraussetzungen vorbereitet. Die Kommission hat sie diskutiert, aber noch keine Entscheidung getroffen.

Ebenfalls zum Abschluß gebracht wurde der Entwurf zum *Recht der nichtschifffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe*. Die materiellen Regelungen gehen kaum über einige allgemeine Grundsätze über die gleichberechtigte und vernünftige Nutzung internationaler Wasserläufe sowie den Schutz und die Erhaltung der Ökosysteme solcher Gewässer hinaus. Das Schwergewicht liegt in einer Reihe von Verfahrensvorschriften, mit denen bei Vorhaben, welche nachteilige Auswirkungen auf einen anderen Anliegerstaat haben,

eine frühzeitige Abstimmung zwischen beiden Staaten noch im Planungsstadium erreicht werden soll. Derartige Vorhaben sollen frühzeitig angekündigt werden, damit der betroffene Staat Zeit hat (sechs Monate), die Auswirkungen zu prüfen. Der planende Staat hat die nötigen Informationen hierzu zu liefern. Verstößt das Vorhaben nach Ansicht des betroffenen Staates gegen die Grundsätze gerechter, Schaden vermeidender Nutzung, sollen beide Staaten in Verhandlungen eintreten. Mit diesen bereits vor der Genehmigung oder Verwirklichung bestimmter Vorhaben einzusetzenden Informations- und Konsultationspflichten wurde hier auf internationaler Ebene ein Verfahren des frühzeitigen Interessenausgleichs entworfen, das dem auf nationaler Ebene bekannten Planfeststellungsverfahren ähnelt. Angesichts der immer noch vorhandenen großen Schwierigkeiten internationalen gerichtlichen Rechtsschutzes gerade in Umweltsachen ist dies ein interessanter Versuch, Streitigkeiten in diesem Bereich von vornherein zu vermeiden. Ein anderer Abschnitt des Entwurfs enthält Regelungen zur gegenseitigen Unterrichtung und Zusammenarbeit bei Industrieunfällen oder Notfällen natürlichen Ursprungs.

Keine Fortschritte machte die ILC in ihrer mittlerweile siebenjährigen Arbeit an der Kodifizierung der *Haftung für Schäden aus nichtrechtswidrigem Verhalten*. Der siebente Bericht des Sonderberichterstatters mußte sich nochmals mit konzeptionellen Fragen befassen. Konkrete Artikelentwürfe wurden im Redaktionsausschuß nicht behandelt.

Zur Frage der *Staatenverantwortlichkeit* lag der Kommission ein Bericht über völkerrechtlich zulässige und damit eine Haftung ausschließende Gegenmaßnahmen vor. Er enthielt jedoch noch keine Vorschläge für entsprechende Artikelentwürfe, so daß der Stand des Kodifikationsvorhabens gegenüber dem Vorjahr unverändert geblieben ist.

Geringer Fortschritt war in der Arbeit der Kommission zum Thema *Beziehungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen* zu verzeichnen. Beraten wurde lediglich über einige Artikelentwürfe zur steuerlichen Behandlung internationaler Organisationen. Der schleppende Fortgang der Arbeit an diesem Themenkomplex wirft die Frage auf, welchen Nutzen ein Abkommen – falls es überhaupt zustandekommen sollte – noch haben kann. Die Beziehungen der Staaten zu den auf ihrem Gebiet ansässigen Organisationen werden derzeit in der Regel in sogenannten Sitzstaatabkommen geregelt; einschlägige Vorschriften enthalten ferner die Konventionen über die Vorrechte und Befreiungen der Vereinten Nationen beziehungsweise der UN-Sonderorganisationen. Daß die beteiligten Staaten und Organisationen diese Verträge zugunsten des angestrebten allgemeinen Übereinkommens aufgeben würden, ist kaum zu erwarten.

Als Erfolg der ILC darf man dagegen den Abschluß der Arbeiten an einem Entwurf zur *Gerichtsimmunität der Staaten* wer-

ten. Die Frage, unter welchen Umständen ein Staat oder seine für ihn handelnden Untergliederungen vor den Gerichten eines anderen Staates verklagt werden können, gewinnt in Zeiten zunehmender internationaler Verflechtungen – insbesondere im wirtschaftlichen Bereich – immer mehr an Bedeutung. Die gerichtliche Praxis der Staaten in diesem Bereich ist höchst unterschiedlich. Der jetzt vorliegende Entwurf geht davon aus, daß Staaten und ihr Vermögen in fremden Staaten grundsätzlich Immunität genießen; ›Staat‹ im Sinne des Entwurfs sind dabei auch die Länder eines Bundesstaats, sonstige Untergliederungen des Staates und andere Einheiten, soweit sie zur Ausübung hoheitlicher Befugnisse berechtigt sind. Nicht auf Immunität berufen kann sich ein Staat im Falle ausdrücklich oder konkludent erklärter Zustimmung zu einem Gerichtsverfahren sowie in einer Reihe weiterer Tatbestände. Die wichtigste Regelung ist dabei jene, wonach ein Staat sich dann nicht auf seine Immunität berufen kann, wenn es um einen Rechtsstreit aus einer kommerziellen Transaktion mit einer ausländischen juristischen oder natürlichen Person geht. Eng begrenzt sind nach dem Entwurf die Möglichkeiten, in staatliches Vermögen zu vollstrecken. Die vorliegenden Artikel, deren Umsetzung in einen völkerrechtlichen Vertrag nun Sache einer Staatenkonferenz sein soll, enthalten noch keine Regelung über die Beilegung eventueller Streitigkeiten über ihre Auslegung und Anwendung. Auch hierzu hatte der Sonderberichterstatter bereits vor einiger Zeit Entwürfe vorgelegt, die aber nicht weiter behandelt wurden. Damit ist ein diffiziles Problem noch ungelöst, wird es dabei doch um das Verhältnis eines internationalen Streitschlichtungsmechanismus zum nationalen Gerichtsverfahren gehen.

Angesichts des Umstandes, daß von fünf behandelten Sachthemen eines abgeschlossenen und für zwei weitere immerhin die erste Lesung beendet werden konnte, stellte sich für die ILC auch die Frage nach ihrem *zukünftigen Arbeitsprogramm*. Bereits 1989 war eine Arbeitsgruppe eingesetzt worden, die ein längerfristiges Arbeitsprogramm entwerfen sollte. Auf der Grundlage des Berichts der Arbeitsgruppe hat die Kommission eine Liste von zehn in Betracht kommenden Themen erstellt, darunter etwa die Anwendung nationalen Rechts im Ausland, aber auch so ambitionierte Projekte wie die Rechtsaspekte des Umweltschutzes in staatsfreien Räumen, die rechtlichen Regeln der Auslandsverschuldung, Rechte nationaler Minderheiten oder das Recht internationaler Untersuchungskommissionen (fact-finding). Die ILC hat aber davon abgesehen, der Generalversammlung bereits jetzt konkrete Themenvorschläge zu machen. Ob und wann eines der vorgesehenen Themen tatsächlich Eingang in das Arbeitsprogramm finden wird, bleibt abzuwarten.

Thomas Fitschen □