

schreitungen gegen Einwanderer, Flüchtlinge und Asylsuchende.

Nachdem der letzte Staatenbericht im Jahre 1986 vorgelegt worden war und der Ausschuß Vertreter der Vertragspartei im August 2001 getroffen hatte, unterbreitete *Mali* nun seinen 7. bis 14. Staatenbericht in einem konsolidierten Dokument. Struktur und Inhalt des Berichts wurden ausdrücklich gewürdigt, und mit Befriedigung nahm der Ausschuß zur Kenntnis, daß sich *Mali* zunehmend in das internationale Menschenrechtsregime integriert und nationale Menschenrechtsinstitutionen schafft. Begrüßt wurde außerdem, daß NGOs wachsende Bedeutung im Vertragsstaat zukommt. Der Ausschuß forderte die Vertragspartei auf, über die in eindrücklicher Fülle versammelten Primärinformationen hinaus Fakten der »zweiten Ebene« mitzuteilen; hierzu zählen etwa die Beteiligung der verschiedenen ethnischen Gruppen am wirtschaftlichen Fortschritt, ihre Repräsentation in öffentlichen Einrichtungen, die tatsächliche Umsetzung von Antidiskriminierungsvorschriften und die Möglichkeit, sich unmittelbar vor nationalen Gerichten auf das Übereinkommen zu berufen. Außerdem erbittet der Ausschuß nähere Informationen über die Lage der Nomaden und der Frauen.

Der gehaltvolle (12. bis 14.) Bericht *Neuseelands* wurde durch mündliche Informationen und ausführliche Antworten auf die Nachfragen des CERD ergänzt und nimmt auf spezifische Fragen in den letzten Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses Bezug. Der Ausschuß begrüßte die Neuorientierung der neuseeländischen Politik gegenüber den Maori. Hierzu gehört auch, daß deren Vertretung im Parlament gestärkt werden soll. Ein weiterer Punkt in diesem Zusammenhang ist die Förderung der Sprache der Ureinwohner beispielsweise im Schulunterricht und im staatlichen Rundfunk. Hinzuweisen hatte der CERD auf die problematische Behandlung von Asylsuchenden nach dem 11. September 2001.

Senegal legte seinen 11. bis 15. Bericht in einem Dokument vor und griff dabei die Anregungen auf, die der CERD in seinen letzten Abschließenden Bemerkungen an die Vertragspartei gerichtet hatte. Gleichwohl stellt der Bericht eher eine aktualisierte Version denn eine umfassende Neuberichterstattung dar. Allerdings schätzte der Ausschuß die Präsentation und Diskussion mit dem Vertragsstaat positiv ein. Auch insgesamt wird das menschenrechtliche Engagement des Vertragsstaats gewürdigt; das Land habe eine wichtige Rolle im Vorfeld und bei der Durchführung der Weltkonferenz gegen den Rassismus gespielt und integrierte sich zunehmend auf der internationalen und regionalen Ebene in das System des weltweiten Menschenrechtsschutzes.

Der Dialog mit *Jemen* – der 11. bis 14. Bericht wurde in einem Dokument vorgelegt – konnte nach einer Pause von zehn Jahren wieder aufgenommen werden, worüber der Ausschuß ebenso erfreut war wie über die zusätzlichen Informationen und den offenen Dialog mit der Delegation des Vertragsstaats. Der CERD begrüßte Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation, insbesondere im Sozialbereich, und hob die Kooperationsbereitschaft mit Organen der Vereinten Nationen und NGOs positiv her-

vor. Bezweifelt hat der CERD, daß es keine rassische Diskriminierung im Lande gebe; er empfiehlt dem Vertragsstaat, rassische Diskriminierung wirksam zu bekämpfen und den Bestimmungen des Übereinkommens vollständige Wirkung zu verleihen. Im Hinblick auf die Möglichkeit des Erwerbs der jemenitischen Staatsangehörigkeit fordert der CERD einen diskriminierungsfreien Zugang beispielsweise für Nichtmuslime oder Kinder sogenannter gemischter Ehen.

Fidschi wurde als ein Sonderfall behandelt. Es legte seinen 6. bis 15. Bericht in einem Dokument gemeinsam mit einem aktualisierten Kerndokument vor und ermöglichte es dem Ausschuß auf diese Weise, den seit 1984 unterbrochenen Dialog wieder aufzunehmen. Doch war der vorgelegte Bericht in vielerlei Hinsicht noch immer unvollständig und soll nachgebessert werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß in sehr vielen Fällen der Ausschuß mit faktischen beziehungsweise rechtlichen Benachteiligungen von Ureinwohnern oder neu zugewanderten Minderheiten (vor allem Flüchtlingen und Asylsuchenden) konfrontiert war. Diese Benachteiligungen manifestierten sich häufig im Umgang staatlicher Funktionsträger, oftmals aus dem Justiz- und Sicherheitsbereich, mit den betroffenen Personengruppen. Hinzu kommen aber auch eine teilweise sehr ausgeprägte Fremdenfeindlichkeit und tiefsitzende rassische Vorurteile in der Mehrheitsbevölkerung, die sich gerade gegenüber muslimischen Bevölkerungsgruppen in vielen Staaten nach dem 11. September 2001 deutlich verschärft haben. Der CERD fordert deshalb die jeweiligen Vertragsstaaten dazu auf, die notwendigen gesetzlichen Regelungen zu erlassen, um die entsprechenden Vorfälle konsequent polizeilich und strafrechtlich zu verfolgen und zu ahnden sowie schließlich durch Maßnahmen der umfassenden Menschenrechtserziehung präventiv tätig zu werden.

Unter den Vertragsparteien ist die Bereitschaft, Staatenberichte abzuliefern, teilweise ziemlich gering ausgeprägt. So haben Guyana, Liberia und Suriname noch nie an den Ausschuß berichtet, obwohl die Erstberichte bereits in den Jahren 1978, 1977 respektive 1985 fällig waren. Sierra Leone hat seit 1978 keinen periodischen Bericht mehr vorgelegt, Gambia, Laos, Madagaskar, Mosambik, Papua-Neuguinea, St. Vincent und die Grenadinen, die Salomonen, Somalia, Tansania und Togo haben allesamt das letzte Mal in den achtziger Jahren einen periodischen Bericht vorgelegt.

Individualbeschwerdeverfahren

Mit der Prüfung von »Mitteilungen« gemäß Art. 14 des Übereinkommens beschäftigt sich der CERD seit 1984. Dergestalt wird es Einzelpersonen ermöglicht, eine Verletzung des Übereinkommens durch diejenigen Vertragsstaaten zu rügen, die diese Prüfungskompetenz von CERD anerkannt haben. Insgesamt 41 Staaten hatten bis zum Ende der 61. Tagung die Erklärung nach Art. 14 abgegeben. 2002 wurde über zwei Individualbeschwerden entschieden; davon war eine unzulässig, in dem anderen Fall konnte der CERD auf Grund der vorgetragenen Tatsachen

keine Verletzung des Übereinkommens feststellen.

Während der 60. Tagung befaßte sich der Ausschuß mit der Mitteilung Nr. 20: M.B. gegen Dänemark. Hier war einer dänischen Staatsangehörigen brasilianischer Herkunft der Zugang zu einer Diskothek in Kopenhagen angeblich aus rassistischen Motiven verweigert worden. Sie warf Dänemark vor, ihren Fall nicht mit der gebotenen Sorgfalt untersucht und verfolgt zu haben (Art. 2 Abs. 1d und Art. 6 des Übereinkommens). Der Ausschuß kam auf Grund mehrerer Umstände, darunter der Tatsache, daß der Fall den zuständigen Behörden erst 26 Tage später gemeldet worden war, zu dem Schluß, daß keine hinreichenden Tatsachen vorgebracht worden seien, um eine Verletzung zu begründen.

In der 61. Tagung behandelte der CERD die Mitteilung Nr. 23: K.R.C. gegen Dänemark. Die beschwerdeführende amerikanische Staatsangehörige hatte im Vorfeld einer Kreditaufnahme die Auskunft erhalten, die betreffende Bank vererbe keine Darlehen an Ausländer. Sie hatte daraufhin den Kredit bei einer anderen Bank beantragt und erhalten. Der Ausschuß kam zu dem Ergebnis, daß die Gestaltung des Antragsformulars und die ursprünglich abschlägige Auskunft der Bank, die später von der Zusage begleitet wurde, man werde sich angesichts der Feststellung der Beschwerdeführerin in Dänemark um eine Lösung bemühen, noch keine tatsächliche Verweigerung eines Darlehens bedeuteten. Es fehlte deshalb an einer Verletzungshandlung; der CERD erklärte die Beschwerde für unzulässig.

Frühwarnverfahren

Im Jahre 1992 hatte der Ausschuß die Prävention rassistischer Diskriminierung durch Maßnahmen der Frühwarnung und durch sogenannte dringliche Verfahren zum festen Bestandteil seiner Tagesordnung gemacht. Während der 60. Tagung wurde die Situation in Papua-Neuguinea – das seit 1985 keinen Staatenbericht mehr vorgelegt hat – erneut im Rahmen des Frühwarnverfahrens behandelt. Mit seiner Entscheidung 1(60) verfügte der CERD, er werde sich auf seiner 62. Tagung gegebenenfalls auch ohne Staatenbericht Papua-Neuguineas mit der Lage im Vertragsstaat auseinandersetzen. □

Rechtsfragen

Premiere der Völkerrechtlerinnen

BEATE RUDOLF

Völkerrechtskommission: 54. Tagung – Stetiger Fortschritt bei Vorbehalten zu Verträgen – Neuer Schwung beim Diplomatischen Schutz – »Fragmentierung des Völkerrechts« und andere neue Themen

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Beate Rudolf, Meilenstein Staatenverantwortlichkeit, VN 1/2002 S. 34f., fort.)

Ohne große Höhepunkte verlief die 54. Tagung der *Völkerrechtskommission* der Vereinten Nationen (International Law Commission, ILC) in Genf (29.4.-7.6. und 22.7.-16.8.2002). Infolge der turnusmäßigen Wahlen zählen zu den 34 Sachverständigen erstmals Frauen (Paula Escarameia aus Portugal und Hanqin Xue aus China). Die ILC konnte zwei Themen inhaltlich vorantreiben, die Grundlinien für zwei von drei neuen Themen erarbeiten und ein Arbeitsprogramm für die kommenden fünf Jahre vorlegen. Kein Fortschritt ist hingegen bei dem Thema der einseitigen Akte von Staaten zu verzeichnen.

Wie im Vorjahr konnten die Experten zuvor im Redaktionsausschuß behandelte Richtlinien zum Praxisleitfaden für *Vorbehalte bei Verträgen* in erster Lesung verabschieden. Diese elf Vorschriften mit umfangreichen Kommentierungen betreffen die Schriftform von Vorbehalten, die Notwendigkeit, beim Anbringen eines Vorbehalts eine Vollmacht nachzuweisen, und die Unbeachtlichkeit eines Verstoßes gegen das innerstaatliche Recht bei der Formulierung des Vorbehalts. Inhaltlich lehnen sich diese Richtlinien weitgehend an die allgemeinen Regeln der Wiener Vertragsrechtskonvention an. Weitere Vorschriften regeln die Notwendigkeit, Vorbehalte schriftlich an die übrigen Vertragsparteien oder Beitrittsberechtigten weiterzuleiten, das hierbei einzuhaltende Verfahren sowie die Rolle des Depositars und das Vorgehen bei Streit über seine Aufgabenerfüllung. Eine Fortentwicklung des geltenden Völkerrechts stellt die Regelung bezüglich offensichtlich unzulässiger Vorbehalte dar: Danach soll der Depositar zunächst den Vorbehalt anbringenden Staat auf die Unzulässigkeit hinweisen und den Vorbehalt erst an die übrigen Vertragsparteien weiterleiten, wenn der Staat ihn dennoch aufrecht erhält. Dabei soll der Depositar auch auf das rechtliche Problem hinweisen. Hierdurch wird ihm eine wesentlich aktivere Rolle zugewiesen, als dies in der Praxis bislang der Fall war. Für Form und Befugnis, eine interpretierende Erklärung abzugeben, sowie für den Fall ihres Verstoßes gegen innerstaatliches Recht sollen dieselben Regeln gelten wie für Vorbehalte. Die Debatte der Kommission über den siebenten Bericht des Berichterstatters Alain Pellet konzentrierte sich auf nur einen Punkt: die Frage, ob ein Staat zur Rücknahme eines Vorbehalts verpflichtet ist, wenn ein Vertragskontrollgremium diesen als unzulässig ansieht. Selbst die schwache Formulierung, daß der Staat seiner Verpflichtung mit der Rücknahme nachkommen »könne«, erschien zahlreichen Experten als eine zu weitgehende Auslegung der impliziten Befugnisse solcher Kontrollinstanzen. Hierzu sind Stellungnahmen von seiten der UN-Mitgliedstaaten gewünscht. Außerdem entschied sich die ILC für eine Kooperation mit Françoise Hampson, welche von der Menschenrechts-Kommission trotz fortdauernden Widerstands in der Menschenrechtskommission mit der Erstellung eines Arbeitspapiers über Vorbehalte bei Menschenrechtsverträgen betraut wurde.

Endlich Schwung kam in das Thema *Diplomatischer Schutz*, welches in der Vergangenheit mehrfach wegen Wechsels der Berichterstatter

und des Vorrangs abzuschließender Projekte ins Stocken geraten war. Die Kommission verabschiedete in erster Lesung die ersten sieben Artikel. Diese regeln den Anwendungsbereich der Vorschriften und definieren den berechtigten Staat, insbesondere bei mehrfacher Staatsangehörigkeit, bei Staatenlosigkeit und in Fällen des Wechsels der Staatsangehörigkeit. Hier entschied sich die Kommission für den noch im Vorjahr streitigen progressiven Ansatz des Berichterstatters, John R. Dugard, auch dem neuen Heimatstaat das Recht zur Ausübung diplomatischen Schutzes zuzugestehen. Außerdem konnten die Sachverständigen die im Vorjahr zurückgestellten Artikelentwürfe zur Erschöpfung des Rechtswegs sowie den gesamten dritten Bericht debattieren. Von den darin enthaltenen Vorschlägen überwiesen sie allerdings nur einen Teil an den Redaktionsausschuß. Diese betreffen Ausnahmen von der Rechtswegerschöpfung wie etwa den Verzicht oder die Aussichtslosigkeit innerstaatlicher Rechtsbehelfe. Hingegen folgte die Kommission nicht dem Vorschlag ihres Berichterstatters, sich festzulegen, ob die Rechtswegerschöpfung eine verfahrensrechtliche oder eine materielle Voraussetzung für die Ausübung diplomatischen Schutzes ist. Ebenso wenig konnte er sich mit seinem Vorschlag für eine Beweislastregelung und hinsichtlich der sogenannten Calvo-Klausel, also den Verzicht auf diplomatischen Schutz in einem Vertrag zwischen einem Staat und einem ausländischen Investor, durchsetzen. Damit bleiben wichtige Fragen ungeklärt. Die ILC entschied zudem, das Problem des funktionalen Schutzes (durch eine internationale Organisation zugunsten ihrer Bediensteten) nicht umfassend zu behandeln, sondern lediglich im Zusammenhang mit konkurrierenden Ansprüchen. Zudem führten die Experten eine allgemeine Diskussion über den diplomatischen Schutz von Schiffs- und Flugzeugbesatzungen sowie von Kapitalgesellschaften und Aktionären. Hierzu baten sie die Staaten um Stellungnahme insbesondere dazu, ob die Befugnis des Heimatstaates eines Aktionärs zur Ausübung diplomatischen Schutzes über die Konstellationen hinaus ausgedehnt werden soll, die der Internationale Gerichtshof 1970 im Fall des belgisch-spanischen Streits bezüglich des Unternehmens »Barcelona Traction« anerkannt hat.

Tiefgreifende Differenzen innerhalb der Kommission verhinderten nach wie vor einen Fortschritt bezüglich der *einseitigen Akte von Staaten*. So ist insbesondere streitig, ob die Vielfalt einseitiger Akte einer allgemeinen Kodifizierung entgegensteht und ob daher nur einzelne Fallgruppen, etwa der Verzicht oder die Anerkennung, erfaßt werden sollen. Nach einem weiteren Vorschlag soll die Untersuchung ihren Ausgangspunkt nicht in der Klassifizierung von einseitigen Akten nehmen, sondern bei deren Rechtswirkungen. Umstritten ist auch, inwieweit die Wiener Vertragsrechtskonvention eine Leitlinie für die auszuarbeitenden Regeln bietet. Keine Klarheit bestand schließlich über das Verhältnis von einseitigen Akten zu den anerkannten Völkerrechtsquellen und über die Möglichkeit, Auslegungsregeln zu kodifizieren. Zudem ist die erhoffte Verbesserung der Entscheidungsgrundlage durch Informationen über die Praxis der UN-Mitgliedstaaten bislang ausge-

blieben – nur drei Regierungen hatten solche Informationen unterbreitet. Die Völkerrechtskommission erneuerte daher ihren Aufruf an die Staaten, den diesbezüglichen Fragebogen zu beantworten, und setzte eine Arbeitsgruppe ein, welche zusammen mit dem Berichterstatter Victor Rodriguez Cedeño die aufgeworfenen Fragen behandeln soll.

Wie von der Generalversammlung im Vorjahr gefordert, wandten sich die Experten bei dem Thema der *Haftung für Schäden aus nicht-rechtswidrigem Verhalten* nunmehr den Haftungsfragen zu. Dieser Komplex soll den bereits verabschiedeten Teil über die Prävention ergänzen. Eine Arbeitsgruppe entwickelte die Grundlinien des zweiten Teiles. Dazu sollen Prinzipien wie das Verursacherprinzip oder der Grundsatz, daß ein unschuldiges Opfer nicht den Schaden tragen soll, gehören. Außerdem sollen die Regeln so ausgestaltet werden, daß sie einen Anreiz zur bestmöglichen Vermeidung von Schäden bieten. Der Staat solle nur im Ausnahmefall eine subsidiäre Ersatzpflicht haben; ihm obliege es aber, ein wirksames Haftungssystem zu schaffen. Die Sachverständigen beschlossen zudem, die Fragen der Schädigung infolge von schleichender Verschmutzung oder Verschmutzung durch eine Vielzahl von Verursachern sowie Schäden in Gebieten außerhalb staatlicher Hoheitsgewalt nicht zu erfassen. Die ILC setzte Pemmaraju Sreenivasa Rao als Berichterstatter ein, der in den letzten Jahren auch für den ersten Teil zuständig gewesen war. Gleichzeitig bat sie die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen um Stellungnahmen zu diesen Fragen.

Neu im Arbeitsprogramm der ILC ist das Thema *Verantwortlichkeit internationaler Organisationen*. Hierzu setzte sie eine Arbeitsgruppe ein und berief Giorgio Gaja zum Berichterstatter. Der auf der vergangenen Tagung abgeschlossene Entwurf der ILC zur Verantwortlichkeit von Staaten für rechtswidriges Verhalten kann für den geplanten Entwurf als Inspirationsquelle dienen, es sind aber die Besonderheiten internationaler Organisationen und der hierzu entwickelten Staatenpraxis zu berücksichtigen. Als besondere Probleme sieht die Kommission dabei die Zurechnung des Handelns zu einer internationalen Organisation und die Frage einer eventuellen Residualverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten an. Neu ist auch das Thema *Fragmentierung des Völkerrechts*. Hierbei sollen die Folgen aus der Überschneidung vertraglicher Systeme und der Zunahme gerichtlicher Entscheidungen, in denen es zu widerstreitenden Auslegungen derselben Rechtsnormen kommen kann, behandelt werden. Die Kommission will zunächst zu Einzelfragen Studien ausarbeiten; erstes Unterthema sollen Funktion und Umfang der »lex-specialis«-Regel sein und sogenannte »self-contained regimes«, also abgeschlossene Rechtsordnungen, die keinen Rückgriff auf die allgemeinen Regeln des Völkerrechts zulassen. Über die Form, in der die Ergebnisse dem mit Rechtsfragen befaßten 6. Hauptausschuß der Generalversammlung vorgelegt werden sollen, werden die Experten erst zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden. Schließlich nahm die ILC noch das Thema *Gemeinsame natürliche Ressourcen* in ihr Arbeitsprogramm auf und setzte als Berichterstatter Chusei Yamada ein. □