

Rechtsfragen

Völkerrechtskommission:

67. Tagung 2015

- Thema Meistbegünstigungsprinzip abgeschlossen
- Fortschritte bei drei Themen
- Neues Thema *ius cogens*

Anton O. Petrov

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anton O. Petrov, Völkerrechtskommission: 66. Tagung 2014, VN, 3/2015, S. 135f., fort.)

Die Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC) ist als Unterorgan der Generalversammlung mit der Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts beauftragt. Im Jahr 2015 trafen sich die 34 Mitglieder zu ihrer 67. Tagung (4.5.–5.6. und 6.7.–7.8.2015).

Meistbegünstigungsklausel

Zum Abschluss der Arbeit zur Meistbegünstigungsklausel legte die Studiengruppe nach acht Jahren ihren Abschlussbericht vor, den die Kommission begrüßte und der Generalversammlung zur weitestmöglichen Verbreitung empfahl. Die von der Kommission verabschiedeten Schlussfolgerungen heben hervor, dass ihre bereits im Jahr 1978 zum selben Thema erarbeiteten Entwurfsartikel in der Praxis weiterhin von Bedeutung sind. Die Völkerrechtskommission betont, dass Meistbegünstigungsklauseln, auch wenn sie in Investitionsschutzverträgen enthalten sind, nach den allgemeinen völkerrechtlichen Regeln des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (Vienna Convention on the Law of Treaties, kurz: WVK) auszulegen sind.

Eine der zentralen Fragen ist, ob Meistbegünstigungsklauseln auch formelle Vorschriften wie Schiedsklauseln erfassen oder auf materielle Rechte und Pflichten begrenzt sind. Die Spruchpraxis der letzten Jahre tendiert zu einer weiten Auslegung. Nach Ansicht der Kommission hängt es vom Willen der Vertragsparteien ab, die Schiedsklauseln ausdrücklich ein- oder ausschließen können. Im Übrigen sei es eine Frage der Auslegung einer völkerrechtlichen Vertragsvorschrift.

Interpretation von Verträgen

Fortschritte gab es beim Thema Nachfolgende Vereinbarungen und Praxis im Rahmen der Interpretation von Verträgen des deutschen Berichterstatters Georg Nolte. Auf Grundlage seines dritten Berichts nahm die ILC vorläufig Entwurfschlussfolgerung 11 zu Gründungsurkunden Internationaler Organisationen samt Kommentierung an. Die Kommentierung bestätigt Artikel 5 WVK, demzufolge die allgemeinen Auslegungsregeln auch auf diese Verträge Anwendung finden. Insbesondere sind nachfolgende Vereinbarungen und Praxis nach Artikeln 31 und 32 WVK bei der Auslegung zu berücksichtigen. In Einklang mit Artikel 2, Absatz 1 WVK wird betont, dass eine Gründungsurkunde eine Vereinbarung ist, die sich aus mehreren Einzelverträgen zusammensetzen kann. Entwurfschlussfolgerung 11 beschränkt sich auf Gründungsurkunden und klammert Verträge, die von oder innerhalb der Organisation abgeschlossen werden, aus. Die Kommentierung macht deutlich, dass die Praxis der Organisation von der Praxis ihrer Mitgliedstaaten zu unterscheiden ist.

Mitgliedstaaten handeln in einer Versammlung gewöhnlich als Organ der Organisation, können aber auch als Vertragspartei zur Gründungsurkunde tätig sein. Diese Unterscheidung ist wichtig, denn nur nachfolgende Vereinbarungen und Praxis der Vertragsparteien sind in jedem Fall bei der Auslegung zu berücksichtigen. Die Praxis der Organisation hingegen ist nach Absatz 2 der Entwurfschlussfolgerung 11 zwar von Bedeutung. Sie ist es allerdings in erster Linie als Ausgangspunkt für Reaktionen der Mitgliedstaaten, die dann wiederum nachfolgende Vereinbarungen und Praxis darstellen. Nach Absatz 3 hängt es von jedem Einzelfall ab, ob die Praxis internationaler Organisationen auch ohne Zustimmung der Vertragsparteien bei der Auslegung ihrer Gründungsurkunden einzubeziehen ist.

Schutz der Atmosphäre

Zum Schutz der Atmosphäre nahm die Kommission die ersten grundlegenden Entwurfsrichtlinien vorläufig an, nachdem die Arbeit daran im Jahr 2014 aufgrund von Meinungsverschiedenheiten vertagt worden war. Das Thema ist nicht

zuletzt interessant, da es zum einen politisch hoch sensibel, zum anderen naturwissenschaftlich ist. So fand ein Austausch der Mitglieder mit Naturwissenschaftlerinnen und Naturwissenschaftlern statt und die Kommentierung geht beispielsweise auf die chemische Zusammensetzung der Atmosphäre ein. Teile der Präambel sowie drei Entwurfsrichtlinien mit Kommentierung, in denen sich das schwierige politische Feld wiederfindet, wurden vorläufig angenommen. So betonen die Präambel und Kommentierung zwar die herausgehobene Bedeutung der Atmosphäre, die es aufgrund ihrer begrenzten Anpassungsfähigkeit zu schützen gilt. Sogleich bedeutet dies nach dem Generalcommentar, dass sich die ILC nicht in politische Verhandlungen einmischen, keine Vertragslücken füllen oder gar neue Regeln aufstellen möchte. Zweck sei es vielmehr, Richtlinien zur Verfügung zu stellen, die den Staaten in diesen schwierigen Fragen helfen können.

Nach dem Willen des Berichterstatters sollte dem Schutz der Atmosphäre als gemeinsamem Anliegen der Menschheit (common concern of humankind) eine eigene Richtlinie gewidmet werden. Am Ende der Diskussionen ist der Gedanke in der Präambel zwar aufgegangen, taucht als Begriff jedoch nicht mehr auf. Entwurfsrichtlinie 1 mit den Definitionen und Entwurfsrichtlinie 2 zum Anwendungsbereich sind gemeinsam zu lesen. Mit ihrer Definition der Atmosphäre als die Hülle aus Gas, die die Erde umgibt, betritt die Kommission Neuland, denn die Atmosphäre ist noch in keinem völkerrechtlichen Vertrag definiert. Die Verschmutzung und Verschlechterung der Atmosphäre und damit der Anwendungsbereich der Entwurfsrichtlinien werden auf vom Menschen direkt oder indirekt herbeigeführte Verschmutzungen beschränkt.

Im Übrigen wird der Anwendungsbereich größtenteils negativ definiert, indem umstrittene Fragen ausgeklammert werden. Zu diesen ausgesparten Rechtsproblemen gehören unter anderem das Verursacher- und Vorsorgeprinzip, Haftungsfragen und bestimmte Substanzen wie Industrie- und andere *dual use*-Stoffe, deren Regelung Sache der Staaten sei. Schließlich formuliert Entwurfsrichtlinie 5 Pflichten und Empfehlungen für Kooperationen in allgemeiner Form.

Verbrechen gegen die Menschlichkeit

Zum Thema Verbrechen gegen die Menschlichkeit, dass im Jahr 2014 aufgenommen wurde, konnten erste Entwurfsartikel mit Kommentierung vorläufig angenommen werden. Es lag der erste Bericht des Berichterstatters vor, in dem er unter anderem die Vorzüge einer Konvention zum Thema beleuchtete. Anders als viele andere Themen zielt die Arbeit der ILC hier auf den Entwurf eines völkerrechtlichen Vertrags ab. Von den in der Tagung vorläufig angenommenen vier Entwurfsartikeln macht der erste die Verhinderung und Bestrafung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit zum Anwendungsbereich. Gemäß Entwurfsartikel 2 sind beides generelle Pflichten der Staaten. Die Kommentierung zu Entwurfsartikel 1 hebt hervor, dass die Arbeit der Völkerrechtskommission das horizontale Verhältnis zwischen Staaten betrifft und nicht in Konkurrenz zum Römischen Statut steht, das vertikal zwischen Internationalem Strafgerichtshof (International Criminal Court – IStGH) und den Vertragsstaaten greift.

Entwurfsartikel 2 betont, dass es sich bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit um internationale Verbrechen handelt, die unabhängig von nationaler Gesetzgebung und ohne Bezug zu einem bewaffneten Konflikt strafbar sind. Entwurfsartikel 3 übernimmt wörtlich die Definition von Verbrechen gegen die Menschlichkeit aus dem Römischen Statut, um eine Übereinstimmung mit dem Völkerstrafrecht zu garantieren. Entwurfsartikel 4 legt in Absatz 1 genauer fest, was die Präventionspflicht umfasst: Maßnahmen sowohl auf nationaler als auch auf zwischenstaatlicher Ebene durch Zusammenarbeit beispielsweise in internationalen Organisationen. Absatz 2 stellt klar, dass keinerlei außergewöhnliche Umstände als Rechtfertigung für ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Betracht kommen.

Völkergewohnheitsrecht

Zur Identifikation von Völkergewohnheitsrecht lag der Kommission der dritte Bericht vor. Darin befasste sich der Berichterstatter tiefer mit bereits aufgeworfenen sowie mit neuen Fragen und stellte acht Entwurfsschlussfolgerungen vor. Es geht zunächst um Sonderprobleme der

beiden konstituierenden Elemente von Völkergewohnheitsrecht, Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*), die in den Diskussionen im Jahr 2014 aufgetaucht waren. Der Berichterstatter hat die Frage aufgeworfen, ob sich ein einzelner Staat durch individuellen Widerspruch der Bindewirkung universellen Völkergewohnheitsrechts entziehen kann. Zum anderen befasste sich der Berichterstatter mit der Frage, ob es auch spezielles Völkergewohnheitsrecht geben kann, das nicht universell für alle Staaten gilt. Die Entwurfsschlussfolgerungen des Berichterstatters wurden im Redaktionsausschuss überarbeitet, waren jedoch noch nicht reif für eine Annahme durch die Kommission. Es herrschte weiterhin Einigkeit, dass entgegen Bestrebungen in der Völkerrechtswissenschaft die klassische Zwei-Elemente-Lehre aufrechtzuerhalten ist. Es bleibt abzuwarten, welche Positionen in Einzelfragen bezogen werden.

Umweltschutz und bewaffnete Konflikte

Die Berichterstatterin zum Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten legte ihren zweiten Bericht vor. Darin wird in erster Linie untersucht, welche bestehenden Regeln im bewaffneten Konflikt die Umwelt schützen. Die Berichterstatterin formulierte daraus eine Präambel und fünf Entwurfsprinzipien, die an den Redaktionsausschuss weitergeleitet wurden. Im Ausschuss konnten die Entwurfsprinzipien noch nicht ausreichend fortentwickelt werden, um sie von der ILC vorläufig annehmen zu lassen. In der Plenardebatte wurde diskutiert, ob für den Schutz der Umwelt spezielle Schutznormen entwickelt werden müssen oder ob der bestehende Schutz ziviler Objekte im bewaffneten Konflikt auch auf die Umwelt ausgeweitet werden kann. Einige Mitglieder haben grundsätzliche Bedenken, die Umwelt pauschal als »zivil« zu klassifizieren. Zum anderen wurde problematisiert, dass die Anwendbarkeit allgemeiner Umweltschutzvorschriften in Kriegszeiten prinzipiell durch speziellere Vorschriften des humanitären Völkerrechts als *lex specialis* ausgeschlossen ist.

Immunität staatlicher Amtsträger

Zur kontroversen Immunität staatlicher Amtsträger hatte die Berichterstatterin

ihren vierten Bericht übersandt. Die Kommission leitete die darin enthaltenen zwei Vorschriftsentwürfe an den Redaktionsausschuss weiter, der sie ihr lediglich zur Kenntnisnahme präsentierte. Es wurde die Hoffnung geäußert, auf der folgenden Tagung auch die dazugehörigen Kommentierungen mitliefern zu können. Derzeit geht es noch um definitorische Fragen wie beispielsweise, welche Akte zur Funktion staatlicher Amtsträger gehören. Die Behandlung der umstrittenen Frage, ob es Ausnahmen von der Immunität beispielsweise für Verbrechen gegen die Menschlichkeit gibt, wartet erst noch auf die Kommission.

Vorläufige Anwendung von Verträgen

Zur vorläufigen Anwendung von Verträgen lag der Kommission zum einen ein Memorandum des UN-Sekretariats vor, das in gewohnter Weise einen vorzüglichen Überblick über die bestehende (Vertrags-)Praxis gibt. Zum anderen reichte der Berichterstatter seinen dritten Bericht ein, dessen sechs Entwurfsrichtlinien an den Redaktionsausschuss übermittelt wurden. In der Plenardebatte zeigten sich weiterhin grundsätzliche Vorbehalte, da die Praxis von Vertragsschluss und Ratifizierung von Staat zu Staat sehr unterschiedlich ist. Daher sei es nahezu unmöglich, Gemeinsamkeiten, geschweige denn völkerrechtliche Regeln zu ermitteln.

Hinzu komme, dass die Frage der vorläufigen Anwendbarkeit in vielen Staaten auf nationaler Ebene noch rechtlich ungeklärt ist und dementsprechend die Feststellung einer gewohnheitsrechtlich bedeutenden Praxis zusätzlich erschwert werde. Prinzipiell herrscht zwar Einigkeit, dass Verträge auch vor ihrem Inkrafttreten im Zuge einer vorläufigen Anwendung rechtliche Wirkungen entfalten. Wie diese Wirkungen im Einzelnen aussehen, bleibt jedoch in der ILC weiterhin umstritten. Der Berichterstatter sieht keinen Unterschied zwischen einem vorläufig anwendbaren und einem in Kraft getretenen Vertrag, was unter den Mitgliedern jedoch teilweise auf Widerspruch stößt.

Sonstiges

Neu aufgenommen wurde das Thema zwingendes Recht (*ius cogens*) und Dire Tladi aus Südafrika wurde zum Berichterstatter ernannt.