

Rechtsfragen

Völkerrechtskommission | 68. Tagung 2016

- Schutz von Personen im Katastrophenfall
- Völkergewohnheitsrecht und Interpretation von Verträgen
- Fortschritte bei vier Themen

Die **Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC)** ist als Unterorgan der Generalversammlung mit der Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts beauftragt. Im Jahr 2016 trafen sich ihre 34 Mitglieder zu ihrer 68. Tagung (2.5.–10.6. und 4.7.–12.8.2016).

Schutz von Personen im Katastrophenfall

Nach zehn Jahren hat die Kommission ihre Arbeit zum Schutz von Personen im Katastrophenfall durch Annahme in zweiter Lesung von 18 Entwurfsartikeln samt Kommentierung abgeschlossen. Diese wurden der Generalversammlung mit der Empfehlung übersandt, auf ihrer Grundlage eine Konvention zu erarbeiten. Auf der 68. Tagung lagen nunmehr Stellungnahmen von Staaten und internationalen Organisationen vor, aufgrund derer eine Überarbeitung der zwei Jahre zuvor in erster Lesung angenommenen Entwurfsartikel erfolgte. Kernstück ist Entwurfsartikel 3 lit. a mit seiner weit gefassten Definition einer Katastrophe, die nicht auf Naturereignisse beschränkt ist. Entsprechend würde auch ein bewaffneter Konflikt darunter fallen, worauf die Entwurfsartikel anwendbar wären. Entwurfsartikel 18, Absatz 2 stellt jedoch klar, dass die Entwurfsartikel keine Anwendung finden, soweit sich eine Regelung im humanitären Völkerrecht findet.

Grundlage der Entwurfsartikel sind Menschenwürde (Entwurfsartikel 4), Menschenrechte (Entwurfsartikel 5) und Humanität (Entwurfsartikel 6). Entwurfsartikel 7 und 8 schreiben eine Pflicht zur Zusammenarbeit vor, die insbesondere präventives Handeln verlangt (Entwurfsartikel 9). Aus der in Absatz 5 der Präambel betonten Souveränität ergibt

sich, dass dem betroffenen Staat gemäß Entwurfsartikel 10, Absatz 2 und 11 eine vorrangige Rolle bei der Schutzgewährung zukommt. Die in Entwurfsartikel 12 bis 17 umschriebene externe Unterstützung sieht zwar vor, dass dritte Staaten dem betroffenen Staat ihre Hilfe anbieten (Entwurfsartikel 12), diese aber nur mit seiner Zustimmung auch tatsächlich erbringen dürfen (Entwurfsartikel 13).

Völkergewohnheitsrecht

Zur Identifikation von Völkergewohnheitsrecht wurden nach vierjähriger Arbeit 16 Entwurfsschlussfolgerungen mit Kommentierung in erster Lesung angenommen. Die Kommission hat nun die Regierungen um Stellungnahmen dazu bis zum 1. Januar 2018 gebeten. Die Kommission verschreibt sich in Entwurfsschlussfolgerung 2 der traditionellen Zwei-Elemente-Lehre, wobei gemäß Entwurfsschlussfolgerung 3, Absatz 2 die Elemente Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*) in jedem Fall separat zu ermitteln sind.

Rechtszeugende Praxis für das Völkergewohnheitsrecht ist nach Entwurfsschlussfolgerung 4, Absatz 1 in erster Linie diejenige der Staaten, kann aber nach Absatz 2 auch die Praxis internationaler Organisationen umfassen. Laut Kommentierung ist dafür eine Kompetenzübertragung der Mitgliedstaaten auf die Organisation notwendig, was beispielsweise bei der Europäischen Union gegeben ist. Die Praxis anderer Akteure ist gemäß Entwurfsschlussfolgerung 4, Absatz 3 nie konstitutiv für Völkergewohnheitsrecht. Entwurfsschlussfolgerung 6, Absatz 1 schließt als konstitutive Praxis relevanter Akteure auch verbale Praxis und Unterlassen ein. Nationale Gerichtsurteile stellen Staatenpra-

xis dar (Entwurfsschlussfolgerung 5), internationale hingegen können nur als eine Rechtserkenntnisquelle zu Rate gezogen werden (Entwurfsschlussfolgerung 13). Nach Entwurfsschlussfolgerung 8, Absatz 1 muss eine Praxis hinreichend ausgedehnt, repräsentativ und einheitlich sein. Darüber hinaus sind aber keine vorübergehenden Anforderungen zu stellen, was sich aus Absatz 2 ergibt. *Opinio iuris* wird in Entwurfsschlussfolgerung 9, Absatz 1 als das Empfinden eines rechtlichen Anspruchs oder einer rechtlichen Verpflichtung definiert.

Entwurfsschlussfolgerung 15 sieht einen sogenannten »persistent objector« vor. Dies meint die Möglichkeit eines Staates, sich durch individuellen Widerspruch der Bindewirkung universellen Gewohnheitsrechts zu entziehen. Darüber hinaus akzeptiert die ILC in Entwurfsschlussfolgerung 16, dass sich spezielles Völkergewohnheitsrecht bilden kann, das nur für einen bestimmten Teil der Staatengemeinschaft gilt, beispielsweise auf regionaler Ebene.

Interpretation von Verträgen

13 Entwurfsschlussfolgerungen samt Kommentierung wurden zum Thema nachfolgende Vereinbarungen und Praxis im Rahmen der Interpretation von Verträgen des deutschen Berichterstatters Georg Nolte in erster Lesung angenommen. Auch hier hat die ILC um Stellungnahmen bis zum 1. Januar 2018 gebeten. Entwurfsschlussfolgerung 4 definiert in Absatz 1 eine nachfolgende Vereinbarung zwischen allen Vertragsparteien als authentisches Auslegungsmittel im Sinne von Artikel 31, Absatz 3 lit. a des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (Vienna Convention on the Law of Treaties – VCLT) und nachfolgende Praxis in Übereinstimmung aller Vertragsparteien als Auslegungsmittel im Sinne von Artikel 31, Absatz 3 lit. b VCLT. Diese Arten können gemäß Entwurfsschlussfolgerung 7, Absatz 1 die Auswahl möglicher Auslegungen einer Vertragsvorschrift erweitern oder verkleinern. Nach Entwurfsschlussfolgerung 4, Absatz 3 kann die nachfolgende Praxis eines Einzelnen oder Mehrerer, aber nicht aller Vertragspar-

teien, nach Artikel 32 VCLT ergänzend bei der Auslegung hinzugezogen werden und gemäß Entwurfsschlussfolgerung 7, Absatz 2 mehr Klarheit über mögliche Interpretationen bringen. Alle Arten nachfolgender Vereinbarung und Praxis tragen nach Entwurfsschlussfolgerung 8 zur Ermittlung bei, ob eine Vertragsvorschrift nach dem Willen der Vertragsparteien in ihrer Bedeutung über die Zeit entwicklungsfähig sein soll.

Verbrechen gegen die Menschlichkeit

Der Berichterstatter legte seinen zweiten Bericht zum Thema Verbrechen gegen die Menschlichkeit vor, in dem er sich insbesondere mit dem nationalen Recht und entsprechenden Zuständigkeiten befasste. Auf der Tagung wurden Entwurfsartikel 5 bis 10 mit Kommentierung vorläufig angenommen. Entwurfsartikel 5 sieht eine Pflicht vor, Verbrechen gegen die Menschlichkeit im nationalen Recht unter Strafe zu stellen. Darauf aufbauend sollen nach Entwurfsartikel 6 national gerichtliche Zuständigkeiten geschaffen werden, wenn die Tat auf dem Gebiet des Staates (Absatz 1 lit. a) oder von einem Staatsangehörigen begangen wurde (Absatz 1 lit. b). Darüber hinaus soll auch eine Zuständigkeit begründet werden, wenn Opfer eigene Staatsangehörige sind (Absatz 1 lit. c). Ferner verpflichtet sich die ILC in Entwurfsartikel 9 dem Grundsatz des *aut dedere aut iudicare*, das heißt, dass ein Staat selbst in der Strafverfolgung tätig werden oder den Verdächtige eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit ausliefern muss, wenn dieser sich in seiner Gewalt befindet.

Schutz der Atmosphäre

Zum Schutz der Atmosphäre diskutierte die Kommission den dritten Bericht des Berichterstatters, der die staatlichen Pflichten sowie die nachhaltige und gerechte Nutzung der Atmosphäre thematisierte. Im Rahmen der Tagung konnten die Entwurfsrichtlinien 3 bis 7 sowie die dazugehörigen Kommentierungen und ein Absatz der Präambel im Plenum vor-

läufig angenommen werden. Entwurfsrichtlinie 3 sieht Sorgfaltspflichten zum Schutz der Atmosphäre vor, die insbesondere die Vorsorge, Minderung und Kontrolle von Verschmutzungen umfassen. Nach Entwurfsrichtlinie 4 soll jeder Staat im Rahmen seiner Zuständigkeit eine Umweltfolgenabschätzung vornehmen müssen. Die Nutzung der Atmosphäre müsse in jedem Fall nachhaltig (Entwurfsrichtlinie 5) und insbesondere generationengerecht (Entwurfsrichtlinie 6) erfolgen.

Umweltschutz und bewaffnete Konflikte

Zum Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten lag der dritte Bericht der Berichterstatterin vor, dessen Fokus auf der Zeit vor und nach Konflikten lag. Die Kommission nahm die neu vorgeschlagenen Entwurfsprinzipien zur Kenntnis und die im letzten Jahr diskutierten acht Entwurfsprinzipien nunmehr vorläufig an. Nach Entwurfsprinzip 5 sollen Staaten Zonen von wichtiger Bedeutung für Umwelt und Kultur bestimmen, die nach Entwurfsprinzip 13 vor Angriffen geschützt sind, solange sie nicht militärische Ziele enthalten. Ohnehin soll die Umwelt gemäß Entwurfsprinzip 9, Absatz 3 nie Ziel eines Angriffs sein, außer wenn sie selbst zum militärischen Objekt geworden ist. Nach Entwurfsprinzip 10 finden die Vorschriften des humanitären Völkerrechts auch zum Schutz der Umwelt Anwendung. Dies umfasst ebenso Entwurfsprinzip 11, das die Berücksichtigung negativer Folgen für die Umwelt bei Abwägungen im Rahmen von Verhältnismäßigkeit und militärischer Notwendigkeit vorsieht.

Immunität staatlicher Amtsträger

Zur umstrittenen Immunität staatlicher Amtsträger präsentierte die Berichterstatterin ihren fünften Bericht, in dem sie sich mit Grenzen und Ausnahmen der Immunität befasste. In den ersten Stellungnahmen der anderen Mitglieder wurde bereits Kritik laut, dass der Bericht mehr auf eine fortschrittliche Weiterentwicklung, als auf eine Kodifizie-

rung des Rechtes hinauslaufe. Zwei im Vorjahr diskutierte Entwurfsartikel konnten hingegen vorläufig angenommen werden. Entwurfsartikel 2 lit. f definiert als offizielle Funktion jede Handlung eines staatlichen Amtsträgers in Ausübung seiner staatlichen Hoheitsgewalt. Seine Immunität erstreckt sich nach Entwurfsartikel 6, Absatz 1 nur auf die so definierten Handlungen, währt jedoch nach Absatz 2 zeitlich auch nach seinem Ausscheiden aus dem Amt.

Zwingendes Recht

Zum Thema zwingendes Recht (*ius cogens*) lag der erste Bericht des Berichterstatters vor, der im Redaktionsausschuss eingehend diskutiert wurde. Im Bericht ging es insbesondere um die Natur, Geschichte und Definition dieser besonderen Normen. Eine Diskussion entbrannte darüber, ob am Ende der Arbeit eine beispielhafte Liste zwingender Rechtsnormen stehen soll. Einigkeit herrschte hingegen darüber, dass die Arbeit der Kommission in Schlussfolgerungen münden soll.

Vorläufige Anwendung von Verträgen

Der Berichterstatter legte seinen nunmehr vierten Bericht zur vorläufigen Anwendung von Verträgen vor. Darin befasste er sich insbesondere mit dem Verhältnis zu den Vorschriften der VCLT und der Praxis internationaler Organisationen. Zur diskutierten Frage, ob Vorbehalte auch im Rahmen einer vorläufigen Anwendung erklärt werden können, positionierte sich der Berichterstatter bejahend, denn nach seiner Sicht entsprechen die rechtlichen Wirkungen einer vorläufigen Anwendung denen eines Inkrafttretens des Vertrags. Allerdings verabschiedete die Kommission noch keine Entwurfsrichtlinien.

Anton O. Petrov

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anton O. Petrov, Völkerrechtskommission: 67. Tagung 2015, VN, 6/2016, S. 274f., fort.)