

Wie ist die Ausschussarbeit des Jahres 2013 zu bewerten? Es wurden nur fünf Empfehlungen verabschiedet, von denen sich eine damit beschäftigt, dass der MRR dem AC keine neuen Mandate erteilt hat. Der materielle Ertrag der Arbeit fällt damit eher bescheiden aus, zudem steht zu befürchten, dass auch in nächster Zeit wenig Neues erarbeitet wird. Die Ausschussmitglieder hatten eine stärkere Interaktion zwischen Rat und AC gefordert und angeregt, die Sichtbarkeit des AC für den MRR durch die Teilnahme einzelner Mitglieder an den Sitzungen des Rates bei der Beratung der eigenen Themen zu erhöhen. Dies lässt erahnen, dass der Rat die Arbeit des Ausschusses oftmals nur zur Kenntnis nimmt, ohne sich damit inhaltlich auseinanderzusetzen.

Rechtsfragen

Völkerrechtskommission:

65. Tagung 2013

- Fortschritte bei drei Themen
- Erste Berichte bei zwei Themen
- Aufnahme des Themas Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten

Christian Schliemann

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Christian Schliemann, Völkerrechtskommission: 64. Tagung 2012, VN, 3/2014, S. 132f., fort.)

Die **Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC)**, ein aus 34 internationalen Rechtsexpertinnen und -experten bestehendes Gremium der Vereinten Nationen, befasst sich auf Vorschlag der Generalversammlung, des Wirtschafts- und Sozialrats und in Eigeninitiative mit der Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts. Auf ihrer 65. Tagung im Jahr 2013 setzte die Kommission ihre Arbeit in zwei Tagungsperioden (6.5.–7.6. und 8.7.–9.8.2013) fort.

Zum Thema **Verträge über Zeit**, nunmehr umbenannt in **Nachfolgende Vereinbarungen und Praxis im Rahmen der**

Interpretation von Verträgen, wurden die ersten fünf Schlussfolgerungen von der Kommission vorläufig angenommen. Die erste Schlussfolgerung erkennt einleitend Artikel 31 und 32 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) über den Kanon primärer und ergänzender Auslegungsmittel als generelle Regel der Vertragsauslegung an und betont ihre gewohnheitsrechtliche Geltung. In Folge wird Artikel 31 III über die Heranziehung von nachfolgenden Vereinbarungen und Praxis als Mittel der Vertragsinterpretation zitiert und sonstige nicht unter Artikel 31 III fallende Praxis dem Artikel 32 über ergänzende Auslegungsmittel zugeordnet. Ferner wird betont, dass die Auslegung nach diesen Artikeln eine einheitliche Operation darstelle, bei der die jeweiligen Interpretationsmittel nach obiger Systematik zu gewichten seien. Eine Konkretisierung der Gewichtung je nach Natur des Vertrags, wie in der Kommission vorgeschlagen, wurde letztlich nicht aufgenommen.

Die zweite Schlussfolgerung anerkennt nachfolgende Vereinbarungen und Praxis als authentisches Mittel der Vertragsinterpretation, auf gleicher Stufe stehend wie die sonstigen in Artikel 31 genannten Interpretationsmittel. Der Kommentator erläutert, dass somit weder Vereinbarungen noch Praxis im Sinne des Artikels 31 III notwendigerweise als rechtlich verbindlich einzustufen seien.

Laut Schlussfolgerung 3 können nachfolgende Vereinbarungen und Praxis herangezogen werden, um zu ermitteln, ob eine Vertragsbestimmung nach dem Willen der Parteien dazu bestimmt war, sich im Laufe der Zeit zu entwickeln. Damit sind Normen im Einklang mit der internationalen Rechtsprechung weder strikt statisch noch dynamisch zu verstehen, sondern im Rahmen der Vertragsauslegung, eben auch unter Heranziehung nachfolgender Vereinbarungen und Praxis, auf ihren potenziell evolutiven Charakter zu untersuchen.

Schlussfolgerung 4 definiert eine nach Vertragsschluss getroffene Vereinbarung zwischen den Parteien in Bezug auf die Interpretation des Vertrags oder die Anwendung seiner Bestimmungen. Nachfolgende Praxis wird definiert als jenes Verhalten der nachträglichen Vertragsanwendung, welches eine Vereinbarung der Parteien bezüglich der Interpretation des

Vertrags etabliert. Relevantes Verhalten bezieht sich im Einklang mit Artikel 2 ILC-Artikel über Staatenverantwortlichkeit nicht nur auf Handeln, sondern auch auf Unterlassen oder Schweigen.

Gemäß Schlussfolgerung 5 folgt die Zurechnung von Verhalten zu einem Staat allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen. Staatliches Verhalten umfasst dabei das Verhalten der obersten Staatsorgane, wie sie in Artikel 7 WVK genannt sind. Das Verhalten unterer Staatsorgane ist nur relevant, wenn es, erstens, hinreichend einheitlich erfolgt und, zweitens, vom Staat erwartet werden kann, dass er die Praxis kennt, dieser aber nicht in angemessener Zeit durch höhere Stellen widerspricht. Übriges Verhalten, einschließlich dem Verhalten nichtstaatlicher Akteure, konstituiert hingegen keine nachfolgende Praxis, kann aber ergänzend herangezogen werden.

Bei der Arbeit zum Thema **Schutz von Personen im Katastrophenfall** erörterte die Völkerrechtskommission Aspekte des vorbeugenden Schutzes von Personen im Katastrophenfall, konkret: die Minderung von Katastrophenrisiken, Prävention als allgemeines Prinzip des Völkerrechts und internationale Zusammenarbeit. Nach Vorlage des Redaktionsausschusses wurden zwei Artikel vorläufig angenommen.

Zunächst erstreckt Artikel 5 ter die bereits in Artikel 5 enthaltene generelle Kooperationsverpflichtung zeitlich auf Vorfeldmaßnahmen zur Reduzierung von Katastrophenrisiken. Darüber hinaus enthält Artikel 16 die generelle Staatenverpflichtung, das Risiko von Katastrophenfällen zu minimieren, indem die notwendigen Maßnahmen, auch legislativer und regulativer Art, ergriffen werden. Laut Kommentar beruht diese Verpflichtung auf dem, den Menschenrechten inhärenten Charakter, Menschenrechtsverletzungen vorbeugen zu müssen. Sie beruht außerdem auf dem im Umweltrecht bekannten Vorsorgeprinzip und auf aktueller Staatenpraxis. Absatz II enthält mit der Durchführung von Risikoeinschätzungen, der Sammlung und Verbreitung von Informationen über vergangene Fälle sowie der Einrichtung von Frühwarnsystemen drei konkrete Arten von Maßnahmen zur Risikominderung. Ohne diese griffen auch weitere im Kommentar erwähnte Maßnahmen regelmäßig zu kurz.

Ferner nahm die ILC den Kommentar zu fünf bereits im letzten Jahr angenommenen Artikeln an, welche die Kontroversen der letztjährigen Diskussion teilweise aufnehmen. Der Kommentar zu Artikel 5 erläutert, dass die dort genannten Kooperationsformen keineswegs abschließend, sondern beispielhaft sind und weitere Formen wie finanzielle Hilfe hinzukommen können. Schließlich sei die Kooperationsform Frage des jeweiligen Einzelfalls und nur durch die Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure sinnvoll zu entscheiden. Die Kommentare zu den Artikeln 12 bis 15 enthalten gegenüber dem Vorjahresbericht keine nennenswerten Ergänzungen.

Auf Grundlage des zweiten Berichts zur **Immunität staatlicher Amtsträger vor ausländischer strafrechtlicher Verfolgung** arbeitete der Redaktionsausschuss drei erste Entwurfsartikel aus, die von der ILC vorläufig angenommen wurden. Gemäß Artikel 1 ist Anwendungsbereich der Artikel die Immunität staatlicher Amtsträger vor ausländischer strafrechtlicher Verfolgung, die nach Absatz II unbeschadet der Immunität nach besonderen Regeln des Völkerrechts in Verbindung mit diplomatischen und konsularischen Missionen, Sondereinsätzen, Aufgaben internationaler Organisationen oder militärischen Einsätzen gelten. Die wichtigsten Begriffe des Amtsträgers und der strafrechtlichen Verfolgung sollen erörtert und definiert werden. Hervorgehoben wurde, dass Immunität nur vor ausländischer Strafverfolgung, nicht aber vor internationaler Strafgerichtsbarkeit gelten solle, in deren Kontext eigene Regeln existieren. Bestehende Probleme mit gemischten oder internationalisierten Tribunalen wurden vertagt. Betont wurde, dass Immunität als prozedurale Figur den Amtsträger nicht von der Beachtung der materiellen Normen des ausländischen Strafrechts entbindet, sondern lediglich seine Verfolgung ausschließt.

In Artikel 3 wird der persönliche Anwendungsbereich der Immunität vor ausländischer strafrechtlicher Verfolgung auf Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Außenminister begrenzt. In Bezug auf Staatsoberhäupter reflektiert dies geltendes Vertrags- und Gewohnheitsrecht. Auch für Regierungschefs und Außenminister sei aufgrund der Vergleichbarkeit der repräsentativen und institutionellen

Aufgaben eine Anwendung erforderlich, zumal diesen nach Völkervertragsrecht die gleichen Vertragsschluss- und Repräsentationsrechte zukommen. Darüber hinaus ist die Immunität dieser drei Amtsträger in internationalen Konventionen sowie in den Entscheidungen des Internationalen Gerichtshofs, insbesondere im ›Arrest Warrant‹-Fall, anerkannt worden. Bei weiteren Amtsträgern wie Verteidigungs- oder Wirtschaftsministern sei hingegen eine solche Anerkennung trotz zunehmender internationaler Tätigkeit nicht gegeben.

Artikel 4 der angenommenen Entwurfsartikel legt den zeitlichen und sachlichen Aspekt der persönlichen Immunität fest. Die Personengruppen genießen ausschließlich während ihrer Amtszeit Immunität für alle Akte, privater oder offizieller Natur, die sie vor oder während ihrer Amtszeit vorgenommen haben. Eine Konkretisierung der Begriffe ›Akte offizieller oder privater Natur‹ steht noch aus. Absatz III regelt schließlich, dass das Ende der persönlichen Immunität unbeschadet der Regeln über die sachliche Immunität gelte.

Zu dem im letzten Jahr neu aufgenommenen Thema **Vorläufige Anwendung von Verträgen** lagen der erste Bericht des Berichterstatters sowie ein Memorandum des Sekretariats zur Entstehungsgeschichte des Artikels 25 WVK vor. Ziel der Beschäftigung mit dem Thema sei die Ausarbeitung von Richtlinien, die den Staaten eine praktische Handlungsanleitung geben soll. Allgemein akzeptiert war, dass bereits die vorläufige Anwendung von Verträgen zu einer Verbindlichkeit führe und dass eine Nichtbeachtung nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts gelöst werden müsse. Inhaltlich wurden folgende Arbeitsschwerpunkte ermittelt: die rechtliche Wirkung der vorläufigen Anwendung von Verträgen; das Verhältnis von Artikel 25 WVK zu weiteren Normen der Konvention; die gewohnheitsrechtliche Geltung des Artikel 25; die Konsequenzen der vorläufigen Anwendung im Fall von Verträgen mit Individualrechten sowie Unterschiede in der Anwendung von bi- und multilateralen Verträgen.

Der erste Bericht zum Thema **Bildung und Nachweis von Gewohnheitsrecht** enthielt einen Überblick über die bisherige Arbeit der Kommission und konkretisierte den Umfang des Themas und die

heranzuziehenden Materialien. Man einigte sich darauf, dass praktische Schlussfolgerungen erarbeitet werden sollen, um nicht mit den Völkerrecht vertraute, beispielsweise nationale Richter, bei der Identifizierung von Völkergewohnheitsrecht anzuleiten. Inhaltlich soll das Verhältnis des Gewohnheitsrechts zu anderen Quellen des Völkerrechts, insbesondere seinen allgemeinen Grundsätzen, sowie die Entstehung regionalen Gewohnheitsrechts und dessen Verhältnis zum universellen Gewohnheitsrecht untersucht werden. Ausgangspunkt der Analyse sei Artikel 38 I b IGH-Statut und die zwei in ihm benannten Elemente der Staatenpraxis und der *opinio iuris*. Gegenstand der Untersuchung werden ferner die verschiedenen Quellen des Nachweises sein, wobei die Bedeutung von internationalen Organisationen und nichtstaatlichen Organisationen sowie die verschiedenen Modi staatlicher Handlungen genauer untersucht werden müssten. Schließlich wurde die Umbenennung des Titels in **Identifikation von Völkergewohnheitsrecht** beschlossen.

Die Arbeitsgruppe zum Thema **Verpflichtung zur Strafverfolgung oder Auslieferung** kam in diesem Jahr über eine ergänzende Erörterung auf Grundlage der IGH-Entscheidung im Fall ›Questions Relating to the Obligation to Prosecute or Extradite‹ vom Juli 2012 nicht hinaus.

Die Studiengruppe zum **Meistbegünstigungsprinzip** diskutierte Aspekte dieses Prinzips auf Grundlage zweier neu vorgelegter Berichte sowie neuer Entscheidungen von Investitionstribunalen. Die Studiengruppe bekundete ihre Absicht, einen abschließenden Bericht mit konkreten Beispielen zu dem Thema vorzulegen, wie bestimmte Meistbegünstigungsklauseln in den verschiedenen Kontexten von internationalen Tribunalen ausgelegt werden. Der Bericht soll dazu dienen, der Fragmentierung des Völkerrechts entgegenzuwirken.

Neu aufgenommen wurde das Thema **Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten**. Die ILC beschloss, das Thema zeitlich nach rechtlichen Maßnahmen zum Schutz der Umwelt vor, während und nach einem bewaffneten Konflikt zu strukturieren. Allgemein bejaht wurde die Anwendung des Themas auch auf nicht-internationale Konflikte.