

beider Parteien niedergelegt werden; es ging also nicht um einen Grenzvertrag im rechtlichen Sinne. Die wesentliche Bedeutung des Falles ist vielmehr darin zu sehen, daß zwei afrikanische Staaten ihre Streitigkeit vor den IGH gebracht haben und damit einmal mehr die frühere weitgehende Zurückhaltung der Länder der Dritten Welt dem (ihrer Auffassung nach zu stark westlich geprägten) IGH gegenüber überwunden haben. Die Akzeptanz des IGH durch Staaten insbesondere Afrikas drückt sich darin aus, daß vermehrt Streitigkeiten zwischen afrikanischen Staaten vor den Gerichtshof gebracht werden. Die Urteile des IGH in den bisherigen Fällen – erinnert sei nur an den als besonders schwierig geltenden Territorialkonflikt zwischen Libyen und Tschad um den Aouzou-Streifen (vgl. VN 2/1994 S. 68f.) – haben unter Kooperation der beteiligten Parteien stets zum Rechtsfrieden geführt. □

Vermeidung von Staatenlosigkeit

BEATE RUDOLF

Völkerrechtskommission: 51. Tagung – Regeln über Staatsangehörigkeitsfragen bei Staatennachfolge angenommen – Fortschritte beim Praxisleitfaden für Vorbehalte zu Verträgen

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Beate Rudolf, Juristische Ermüdungserscheinungen, VN 1/1999 S. 26f., fort.)

Die Verabschiedung von Regeln über die Staatsangehörigkeit natürlicher Personen im Falle der Staatennachfolge stellte den Höhepunkt der 51. Tagung der *Völkerrechtskommission* der Vereinten Nationen (International Law Commission, ILC) dar (3.5.-23.7.1999 in Genf). Bei den Themen ›Vorbehalte zu völkerrechtlichen Verträgen‹ und ›einseitige Akte von Staaten‹ wurde durch die vorläufige Einigung über den Anwendungsbereich der zu kodifizierenden Regeln ein wichtiger Grundstock für die künftige Arbeit geschaffen, auch wenn die Kommission damit hinter den im vergangenen Jahr gesteckten Zielen zurückblieb.

Zu einem Abschluß konnte die ILC das Thema *Staatsangehörigkeit bei Staatennachfolge* bringen. Sie nahm in zweiter Lesung einen Deklarationsentwurf an – 26 Artikel mit Erläuterungen –, der die in diesem Falle anwendbaren Rechtsprinzipien enthält. Der Entwurf basiert auf dem 1997 in erster Lesung angenommenen Text und wurde zwischenzeitlich von den Experten unter Berücksichtigung der von den UN-Mitgliedstaaten hierzu abgegebenen Stellungnahmen überarbeitet. Er betrifft die Staatsangehörigkeit natürlicher Personen und damit ein Gebiet, das von den Staaten als ihre ureigene Domäne angesehen wird und in dem sie eine weitgehende Gestaltungsfreiheit besitzen. Die Kommission war sich daher bei ihren Arbeiten dessen bewußt, daß ihr Versuch, die völkerrechtlichen Grenzen dieses Spielraums zu kodifizieren, auf erhebliche Widerstände stoßen würde. Der Entwurf stellt einen vorsichtigen

Kompromiß zwischen den berechtigten Interessen der Staaten und dem Schutzbedürfnis der betroffenen Menschen dar.

Er fußt auf dem Grundsatz, daß jeder von einer Staatennachfolge Betroffene einen Anspruch auf die Staatsangehörigkeit zumindest eines der beteiligten Staaten besitzt (Art. 1). Dies geht über Art. 15 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte hinaus, der keinen Adressaten des Rechts auf eine Staatsangehörigkeit nennt. Hierfür stellt der Entwurf die Vermutung auf, daß derjenige, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt in dem Gebiet eines beteiligten Staates hat, dessen Staatsangehörigkeit erhält (Art. 5). Die ILC begründet die Ausgestaltung dieses Prinzips als bloße Vermutung – nicht als Verpflichtung der Staaten – damit, daß auf diese Weise die staatliche Entscheidungsfreiheit gewahrt bleibe und gleichzeitig Rechtssicherheit für den Zeitraum zwischen dem Eintritt der Staatennachfolge und der Schaffung eines Staatsangehörigkeitsgesetzes geschaffen werde. Allerdings dürfte diese Vermutungsregelung den Gesetzgeber faktisch zur Anknüpfung am gewöhnlichen Aufenthalt zwingen, was aus menschenrechtlicher Sicht zu begrüßen ist.

Der zweite den Entwurf durchziehende Grundsatz ist der, daß die beteiligten Staaten alle geeigneten Maßnahmen ergreifen müssen, um Staatenlosigkeit zu vermeiden. Diese Pflicht ist in zahlreichen völkerrechtlichen Verträgen enthalten und wird hier erstmals ausdrücklich auch auf den Fall der Staatennachfolge erstreckt. Allerdings betrachtet die ILC diese Pflicht als bloße Verhaltenspflicht, nicht als Erfolgspflicht, weil sie sich an zwei oder mehrere beteiligte Staaten richtet. Nur in dem Fall, daß ein Kind nach dem Eintritt der Staatennachfolge geboren wird und andernfalls staatenlos würde, statuiert sie eine klare Pflicht, indem sie für solche Fälle die Verleihung der Staatsangehörigkeit des Geburtsstaates (*ius soli*) vorsieht (Art. 13). Sie konkretisiert damit die fast universell ratifizierte Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (Art. 7 Abs. 1) für den Fall, daß die Eltern des Kindes infolge der Staatennachfolge (vorübergehend) staatenlos geworden sind.

Die im allgemeinen Teil des Entwurfs enthaltenen Regelungen bestimmt die ILC im zweiten Teil für einzelne Fälle von Staatennachfolge näher. Als solche nennt sie den Gebietstransfer, die Vereinigung mehrerer Staaten, die Auflösung eines Staates sowie die Abspaltung eines Staates von einem anderen; die noch in anderen UN-Verträgen zur Staatennachfolge enthaltene Kategorie der ›neuen unabhängigen Staaten‹ erwähnt sie zu Recht nicht mehr, da diese im Blick auf die Entkolonisierung geschaffene Kategorie umstritten geblieben ist und sich ohne Schwierigkeiten unter die Fallgruppe der Abspaltung eines Territoriums fassen läßt. Ob die Generalversammlung den Deklarationsentwurf unverändert annimmt, wird sich erst auf ihrer 55. Ordentlichen Tagung zeigen, da die Debatte im letzten Herbst ohne konkretes Ergebnis blieb.

Beim Thema *Vorbehalte zu Verträgen* nahm die ILC vorläufig den ersten Teil ihres Praxisleitfadens an, der der Begriffsbestimmungen enthält. Dabei bereitet die Abgrenzung von Vorbehalten und interpretativen Erklärungen sowie die Vielzahl möglicher Vorbehalte besondere Schwierigkeiten.



Das einzige Spezialorgan der Vereinten Nationen, das in Deutschland ansässig ist, wird von Sharon Capeling-Alakija geleitet. Seit zwei Jahren ist sie als Exekutivkoordinatorin des Freiwilligenprogramms der Vereinten Nationen (UNV) Nachfolgerin von Brenda Gael McSweeney, in deren Amtszeit der Umzug von Genf in die Bundesstadt Bonn fiel. Sharon Capeling-Alakija wurde am 6. Mai 1944 in Moose Jaw in der kanadischen Provinz Saskatchewan geboren. Nach ihrem erziehungswissenschaftlichen Studium an der Universität von Saskatchewan war sie 14 Jahre für einen kanadischen Entwicklungsdienst tätig, unter anderem in der Karibik sowie in Ost- und Westafrika. Von 1989 bis 1994 war sie Direktorin des Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau (UNIFEM). Danach leitete sie das Büro für Evaluierung und Strategieplanung des UNDP in New York.

Die Lösung zahlreicher Einzelfragen ergibt sich daher nicht aus dem Leitfaden selbst, sondern aus der umfangreichen Kommentierung, die den Leitfaden ergänzt. Die künftigen Arbeiten sollen sich mit Alternativen zu Vorbehalten, dem Anbringen und Zurückziehen von Vorbehalten und interpretativen Erklärungen, der Annahme von Vorbehalten und dem Anbringen sowie Zurückziehen von Einsprüchen und schließlich mit den Rechtsfolgen dieser Handlungen befassen. Die Völkerrechtskommission will dabei nicht von den Regeln der Wiener Vertragsrechtskonvention abweichen, sondern offen gebliebene Fragen klären.

Zur *Staatenverantwortlichkeit* setzten die Experten ihre Debatte des in erster Lesung angenommenen Textes im Lichte der von den Staaten abgegebenen Stellungnahmen fort. Sie behandelten jene nach der vergangenen Tagung verbliebenen drei Kapitel, welche die Voraussetzungen eines Bruchs einer völkerrechtlichen Verpflichtung, die Beteiligung eines dritten Staates an der Rechtsverletzung sowie die Umstände, die die Rechtswidrigkeit des Handelns ausschließen, betreffen. Hierbei wurde deutlich, daß grundlegende Fragen des Verhältnisses zwischen diesen Kapiteln noch ungeklärt sind. Nach eingehender Debatte verwies die ILC diese Kapitel an ihren Redaktionsausschuß, der eine wesentlich gekürzte Überarbeitung vorlegte. Eine Entscheidung hierüber wird jedoch wie üblich erst nach der vollständigen Behandlung

des Entwurfs in zweiter Lesung erfolgen. Den umstrittenen Art. 19 des Entwurfs, der sich mit Staatenverbrechen befaßt, behandelten die Experten nicht, sondern baten die Staaten nachdrücklich um Stellungnahmen hierzu. Weitere offene Fragen, in denen sich die ILC Unterstützung durch die Mitgliedstaaten erhofft, betreffen die Notwendigkeit, zwischen dem verletzten Staat und anderen, die an der Pflichterfüllung Interesse haben, zu unterscheiden, die Erstreckung des Entwurfs auf Fälle, in denen mehrere Staaten gemeinsam einen anderen schädigen oder mehrere geschädigt werden, und die sehr streitige Frage, ob das Recht, bei einer Völkerrechtsverletzung Gegenmaßnahmen zu ergreifen, von einem vorherigen obligatorischen Schiedsverfahren abhängen soll.

Auf der Basis des zweiten Berichts ihres Berichterstatters Victor Rodriguez Cendeño behandelte die Völkerrechtskommission das Thema *einseitige Akte von Staaten*. Zentral war dabei die Frage nach der Definition solcher Akte; nach Ansicht der Mehrheit der Experten ist entscheidend, ob mit der Handlung Rechtsfolgen gesetzt werden sollen. Keine Klärung konnte indes dahingehend erzielt werden, ob Schweigen und Duldung (*acquiescence*) sowie das Verbot widersprüchlichen Verhaltens (*estoppel*)

ebenfalls erfaßt sein sollen. Weitgehend kritisch betrachtete die Kommission jedoch das Fehlen von relevanter Staatenpraxis in dem Bericht. Deshalb beschloß sie, auf der Grundlage der vorläufigen Definition nunmehr die Staaten um weitere Informationen über ihre Praxis bei einseitigen Akten zu bitten. Diese sollen insbesondere folgende Fragenkomplexe betreffen: die Zuständigkeit zur Vornahme einseitiger Akte, deren formale Voraussetzungen, mögliche Inhalte und beabsichtigte Rechtsfolgen, die anwendbaren Auslegungsregeln sowie die Geltungsdauer und die Möglichkeit eines Widerrufs einseitiger Akte.

Zur *gerichtlichen Immunität von Staaten und ihrem Eigentum* hatte die ILC bereits 1991 einen Entwurf in zweiter Lesung verabschiedet. Nach intensiven und mehrjährigen Beratungen im für Rechtsfragen zuständigen 6. Hauptausschuß der Generalversammlung bat diese die Kommission 1998 um eine Stellungnahme zu den noch offenen inhaltlichen Fragen unter Berücksichtigung der jüngsten Staatenpraxis. Die hierzu eingesetzte Arbeitsgruppe der Kommission behandelte daher die Frage, ob die Staaten eines Bundesstaates oder andere politische Untereinheiten unter den Begriff ›Staat‹ fallen sollen. Sie befaßte sich außerdem mit den

Kriterien zur Qualifizierung von Verträgen als rein wirtschaftlich (*acta iure gestionis*) und mit der Immunität von Unternehmen in staatlicher Hand. Weitere Themen waren die Reichweite der staatlichen Immunität bei Arbeitsverträgen sowie Zwangsvollstreckung in und anderen Zwangsmaßnahmen gegen staatliches Eigentum. Wegen der Kürze der Zeit konnte die ILC den Bericht ihrer Arbeitsgruppe nicht diskutieren, sondern schloß sich lediglich deren Empfehlungen an.

Kein substantieller Fortschritt ist in Sachen *Diplomatischer Schutz* zu verzeichnen. Nachdem der bisherige Berichterstatter Mohamed Bennouna zum Richter am Jugoslawien-Tribunal ernannt worden war, bestimmte die ILC ihr südafrikanisches Mitglied Christopher Dugard zu seinem Nachfolger.

Hinsichtlich des Themas *Haftung für Schäden aus nichtrechtswidrigem Verhalten* beschloß die Völkerrechtskommission, die Behandlung des Problembereichs der Haftung zurückzustellen, bis der im Vorjahr in erster Lesung erledigte Teilbereich der Prävention endgültig abgeschlossen worden ist. Geplant ist, auf der 52. Tagung mit der zweiten Lesung unter Berücksichtigung der von den Staaten abgegebenen Stellungnahmen zu beginnen. □

Literaturhinweis

Volger, Helmut (Hrsg.): Lexikon der Vereinten Nationen

München: Oldenbourg 2000
792 S., 99,- DM

Die Vereinten Nationen dürfen als einzige internationale Organisation Briefmarken herausgeben. Wer sich nicht den Philatelisten zurechnen oder zufällig schon selbst am Sitz der UN in New York oder an ihren großen Dienstorten Genf oder Wien einen Brief aufzugeben hatte, wüßte wahrscheinlich nichts von diesem auch künstlerischen Privileg der Weltorganisation. Es hat seine rechtliche Grundlage in Abkommen mit den Regierungen der drei beteiligten Länder, wie in einem neuen deutschsprachigen Lexikon über die Vereinten Nationen nachzulesen ist. Dort steht auf knapp 800 Seiten überhaupt allerhand Wissenswertes und Interessantes aus dem Innenleben der Vereinten Nationen. Meistens besitzen die Informationen freilich einen härteren politischen Kern als die Ausführungen zum Stichwort ›Briefmarken‹.

Auf Anheb fallen einem beim Durchblättern des Lexikons wenig Themen ein, die fehlen. Da finden die nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) ebenso ihren Niederschlag wie der Unterausschuß Vereinte Nationen im Bundestag oder der Standort Bonn im UN-Gefüge. Es gibt

jeweils einen Aufsatz über den Treuhandrat, über die Sprachen in den UN, aber auch über die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die bedeutendsten Menschenrechtskonventionen. Natürlich fehlen auch die Programme und Sonderorganisationen der UN nicht. Kurz: Wer im deutschsprachigen Raum einen gut aufbereiteten und recht ausführlichen Wegweiser durch die Vereinten Nationen sucht, bei dem sollte das neue Lexikon im Regal nicht fehlen.

Dabei liegt die Stärke des Buches vor allem in seiner Konzeption. Die UN werden allein durch Zeitablauf – seit der Gründungskonferenz in San Francisco sind schon 55 Jahre vergangen – immer komplizierter. Fast niemand kann all ihre organisatorischen Verästelungen, Programme, Resolutionen und Konventionen noch überblicken. Um so größere Bedeutung erhalten deshalb Werke, die dem interessierten Publikum Einblick in Untergliederungen und Strukturen bieten, zumal wenn sie, ganz dem Fortschritt entsprechend, immer wieder auch Querverweise auf die entsprechenden Angebote des Internet enthalten.

Das Lexikon besteht aus Aufsätzen zu rund 170 Einzelthemen, es hat einen ausführlichen Anhang mit dem vollen Wortlaut der UN-Charta, den wichtigsten UN-Adressen und einer vom Deutschen Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen zusammengestellten Dreisprachenliste bedeutender UN-Institutionen. Allerdings

sind die Beiträge – manchmal sogar eher wie kleine Geschichten und gar nicht wie trockene Lexikonbeiträge gehalten – recht unterschiedlich in ihrer Güte und offenbar auch nicht richtig aufeinander abgestimmt. Wenn zum Beispiel der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) auf einem Fünftel des Platzes abgehandelt wird, den der Internationale Seegerichtshof (ITLOS) erhält, dann stimmen die Proportionen einfach nicht. Immerhin hat der UNFPA nicht nur die Kairoer Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung von 1994 und ihr Leitbild von der ›reproduktiven Gesundheit‹ entscheidend mitgeprägt – in den Entwicklungsländern kommt ihm eine spürbare und entscheidende Bedeutung bei der Stärkung der Rolle der Frau wie bei der Schaffung der Voraussetzungen für einen verantwortungsvollen Umgang mit den Fragen von Bevölkerungswachstum und Familienplanung zu.

Erfreulicherweise wird der Mangel an Struktur durch die Vielfalt der Verfasser wettgemacht: neben dem Herausgeber Helmut Volger haben mehr als 80 Vertreter aus Wissenschaft, Politik, Diplomatie und Medien eines oder mehrere Themen bearbeitet. Nicht immer sind es die naheliegenden Autoren, aber alle zusammengenommen ergeben sie doch einen schönen Querschnitt der deutschen ›UN-Gemeinde‹.

FRIEDRIKE BAUER □