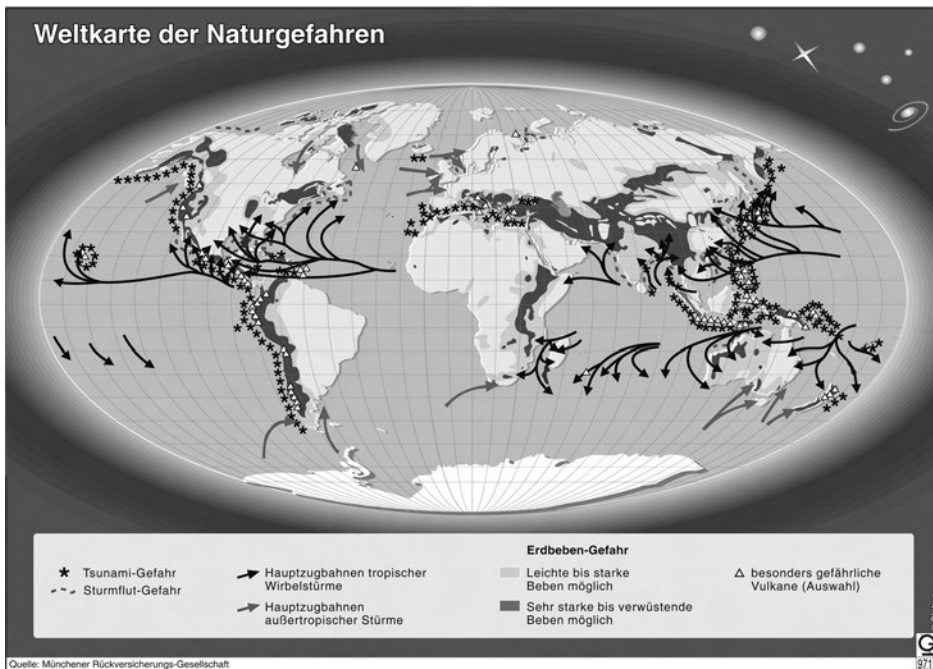


Weltkarte der Naturgefahren



Das Ergebnis der Weltkonferenz kann nur im Vergleich mit der Konferenz von Yokohama bewertet werden. Verabschiedet wurden die Hyogo-Erklärung und der Hyogo-Aktionsrahmen. Der Aktionsrahmen mit dem etwas sperrigen Titel ›Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters: Hyogo Framework for Action 2005–2015‹ ist weit davon entfernt, ein Aktionsplan zu sein, wie er in Yokohama formuliert wurde. In der Sprache unverbindlich, hängt die Umsetzung des Aktionsrahmens von der freiwilligen Bereitschaft aller Beteiligten ab. Andererseits wurden wichtige Themen, wie zum Beispiel Stadtentwicklung und Beteiligung der Zivilgesellschaft, aufgenommen. Die Begrifflichkeiten sind wesentlich klarer gefaßt und haben ihren Weg in das Bewußtsein der Entscheidungsträger gefunden. Die deutschen Anliegen, Frühwarnung, nationale Plattformen und die Verbindung zwischen Katastrophenvorsorge und den Millenniums-Entwicklungszielen herzustellen, haben in dem Dokument ihren Niederschlag gefunden.

Im Vorbereitungsprozeß und auf der Konferenz wurden NGOs als gleichberechtigte Partner akzeptiert und konnten sich umfassend einbringen. Die Themenbeiträge bewegten sich auf sehr hohem Niveau und zeigten die vorhandene Kompetenz im Umgang mit Katastrophenvorsorge.

Die zeitliche Nähe von Tsunami und Konferenz haben ein kurzes Zeitfenster eröffnet, um Anliegen der Katastrophenvorsorge in die Praxis umzusetzen. Der Hyogo-Aktionsrahmen appelliert an die freiwillige Bereitschaft aller Beteiligten, die Empfehlungen umzusetzen. Durch schnelles und gezieltes Handeln kann die sich jetzt bietende Gelegenheit genutzt werden. Die UN-Mitgliedstaaten, aber auch die Zivilgesellschaft, sind gefordert, diese Chance zu nutzen, damit Kobe einen Wendepunkt markiert.

Dr. Irmgard Schwaetzer hat als Vorsitzende des Deutschen Komitees Katastrophenvorsorge e.V. (DKKV) und Mitglied der Regierungsdelegati-

on an der Weltkonferenz zur Katastrophenvorsorge (WCDR) vom 18. bis 22. Januar 2005 in Kobe teilgenommen.

*Weiterführende Links: Website der Konferenz: <http://www.unisdr.org/wcdr/>
Website der Internationalen Strategie: <http://www.unisdr.org/isdrindex.htm>*

Rechtsfragen

Konzentrierte Arbeit

BEATE RUDOLF

Völkerrechtskommission: 56. Tagung – Erste Lesung beim diplomatischen Schutz und der Haftung für nichtrechtswidriges Verhalten – Prinzipien der Haftung internationaler Organisationen nehmen Form an – Umfangreiches Arbeitsprogramm

(Dieser Bericht setzt die Berichtsreihe über die Völkerrechtskommission von Beate Rudolf fort. Letzter Bericht: Themenwechsel, VN 6/2003, S. 226f.)

Zügig und konzentriert arbeitete die *Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (International Law Commission – ILC)* auf ihrer 56. Tagung in Genf. Sie trat im Jahr 2004 zweimal zu jeweils 4-wöchigen Sitzungen zusammen (3.5.–4.6. und 5.7.–6.8.2004) und konnte zu zwei Themenbereichen Entwürfe in erster Lesung verabschieden: zum diplomatischen Schutz und der Haftung für nichtrechtswidriges Verhalten. Stetige Fortschritte sind auch bei der Haftung internationaler Organisationen und bei Vorhalten zu Verträgen zu verzeichnen. Die 34 für fünf Jahre gewählten unabhängigen Rechtsexperten erweiterten außerdem ihr Arbeitsprogramm um zwei Themen und planen die Aufnahme eines

weiteren. Die 1947 gegründete ILC ist hauptsächlich mit der Ausarbeitung von Konventionen betraut und ist das zentrale Organ der UN für die Weiterentwicklung des Völkerrechts und dessen Kodifizierung.

In erster Lesung verabschiedete die Völkerrechtskommission ein Regelwerk über den *diplomatischen Schutz* und erreichte damit einen wichtigen Zwischenerfolg. Die 19 Artikel definieren diplomatischen Schutz und regeln, welcher Staat zur Ausübung des Schutzes berechtigt ist, insbesondere in Fällen des Wechsels der Staatsangehörigkeit, der Mehrfachstaatsangehörigkeit bei Flüchtlingen und Staatenlosen sowie bei juristischen Personen und ihren Anteilseignern. Sie betreffen des weiteren das Erfordernis, den innerstaatlichen Rechtsweg auszuschöpfen und statuieren, daß andere Rechte des Staates oder des betroffenen Einzelnen sowie völkerrechtliche Vertragsbestimmungen und das Recht des Flaggenstaats eines Schiffes unberührt bleiben. Zusammen mit den ausführlichen Kommentaren liegt der Entwurf nun den Staaten zur Stellungnahme vor. Die Experten diskutierten außerdem den fünften Bericht des Berichterstatters John Dugard. Dieser behandelte den Zusammenhang zwischen diplomatischem Schutz und funktionalem Schutz durch internationale Organisationen, Menschenrechten und dem Schutz von Schiffsbesatzungen durch den Flaggenstaat. Auf der kommenden Tagung soll noch die Frage nach einem möglichen Zusammenhang zwischen dem diplomatischen Schutz und der ›clean-hands‹-Doktrin behandelt werden, also dem Rechtsgrundsatz, daß eigene Verstöße gegen eine Pflicht die Berufung auf das korrespondierende Recht ausschließen.

Die Arbeiten zur *Haftung für Schäden aus nichtrechtswidrigem Verhalten* schreiten ebenfalls voran und dies sogar besonders schnell. Bereits auf der Grundlage des zweiten Berichts des Berichterstatters Pemmaraju Sreenivasa Rao nahm das Gremium in erster Lesung einen Entwurf über Prinzipien zur Schadensverteilung bei grenzüberschreitenden Aktivitäten an. Nach der Kommentierung sollen diese Prinzipien Rechtscharakter haben; ihr Wortlaut läßt jedoch nur einen empfehlenden Charakter erkennen. Ziel der acht Artikel ist, Einzelpersonen und Staaten einen schnellen und angemessenen Schadensausgleich zu sichern (Prinzip 3). Hierzu ›sollen‹ (should) die Staaten den Betreibern eine verschuldensunabhängige Haftung und eine Versicherungspflicht auferlegen (Prinzip 4). Im Schadensfall soll der Staat, gegebenenfalls zusammen mit dem Betreiber, Beseitigungsmaßnahmen ergreifen und potentiell betroffene Staaten informieren (Prinzip 5). Die Staaten sollen internationale und nationale Rechtsbehelfe bereitstellen (Prinzip 6), Arrangements zur Prävention und Reaktion treffen (Prinzip 7) sowie auf nationaler Ebene Umsetzungsmaßnahmen ergreifen (Prinzip 8).

Beim Thema *Verantwortlichkeit internationaler Organisationen* begann die ILC mit der Kodifizierung. Der zweite Bericht des Berichterstatters Giorgio Gaja befaßte sich mit der Zurechnung des Handelns internationaler Organisationen. Auf der Basis ihrer Diskussion hierüber nahm die Kommission vier Artikelentwürfe an. Sie umfassen zunächst eine allgemeine Zurechnungsregel für die Organe einer internationalen

Organisation, wonach – in Parallele zu den Regeln über die Staatenverantwortlichkeit – die Stellung des Organs in der Hierarchie der Organisation unerheblich ist (Artikel 4). Werden Personen einer internationalen Organisation von einer anderen oder von einem Staat zur Verfügung gestellt, so ist deren Handeln der Organisation hingegen nur zurechenbar, wenn sie effektive Kontrolle ausübt (Artikel 5). Diese Einschränkung existiert im Recht der Staatenverantwortlichkeit nicht. Die Vorschrift soll die Situationen erfassen, in denen der abordnende Staat (oder die abordnende internationale Organisation) noch ein gewisses Maß an Kontrolle behält. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn Staaten den Vereinten Nationen Truppen zur Verfügung stellen, aber noch Disziplinar- und Strafgewalt ausüben. Eine Übereinstimmung mit dem Recht der Staatenverantwortlichkeit besteht hingegen wieder bei Kompetenzüberschreitung oder weisungswidrigem Handeln eines Organs: Hier erfolgt eine Zurechnung (Artikel 6). Schließlich kann eine internationale Organisation ebenso wie ein Staat die Zurechnung begründen, indem sie fremdes Handeln als eigenes anerkennt und annimmt (Artikel 7).

Stetige Fortschritte macht der Praxisleitfaden zu *Vorbehalten bei Verträgen*. Er wurde um fünf Richtlinien ergänzt, welche die Erweiterung eines Vorbehalts sowie die Modifizierung und die Rücknahme von interpretativen Erklärungen betreffen. Danach unterliegt die Erweiterung eines Vorbehalts den Regeln über nachträgliche Vorbehalte; bei Einspruch hiergegen bleibt der ursprüngliche Vorbehalt bestehen. Hingegen ist die Modifizierung und Rücknahme einer interpretativen Erklärung grundsätzlich jederzeit möglich. Interpretative Erklärungen, die als Bedingung für die vertragliche Bindung formuliert sind, werden dagegen wie Vorbehalte behandelt. Die Debatte über den neunten Bericht des Berichterstatters

Alain Pellet kreiste um die Definition von Einsprüchen gegen Vorbehalte, insbesondere seinen Vorschlag, auf die vom Urheber beabsichtigten Rechtswirkungen abzustellen.

Weniger positiv ist die Bilanz beim Thema *Gemeinsame natürliche Ressourcen*, das sich nach dem Beschluß der Völkerrechtskommission auf grenzüberschreitenden Grundwasservorkommen beschränkt. Hierzu legte der Berichterstatter Chusei Yamada in seinem zweiten Bericht sieben Artikelentwürfe vor. Sie orientieren sich am 1997 verabschiedeten UN-Übereinkommen über das Recht der nichtschiffartigen Nutzung internationaler Flußgebiete und modifizieren diese. Die Diskussion innerhalb der Völkerrechtskommission ließ ein großes Maß an Divergenz in zentralen Fragen erkennen: Weder ist die Abgrenzung zu dem Übereinkommen klar, noch dessen Vorbildwirkung. Auch ist das Verhältnis zu regionalen Übereinkommen streitig und der Regelungsgegenstand unklar. Der Grund hierfür ist das Fehlen hinreichender Erkenntnisse der ILC über Existenz und Charakteristika von grenzüberschreitenden Grundwasservorkommen sowie über die relevante Staatenpraxis.

Nach wie vor sind bei *einseitigen Akten von Staaten* keine Kodifikationsaktivitäten zu verzeichnen. Auf der Grundlage des vom Berichterstatter Victor Rodríguez Cedeño vorgelegten Überblicks über die Staatenpraxis entwickelte die hierzu eingesetzte Arbeitsgruppe ein Analyse-schemata. Damit soll eine Klassifizierung erstellt und die Fragen beantwortet werden, auf welche einseitigen Akte sich die Arbeit der ILC erstrecken soll und in welche Form die Ergebnisse gegossen werden können.

Zu den Auswirkungen der *Fragmentierung des Völkerrechts* lagen der eingesetzten Studien-gruppe fünf Untersuchungen vor. Die erste vertieft den auf der vergangenen Tagung im Überblick betrachteten Problembereich der »lex-spe-

cialis«-Regel und entwickelt Fallgruppen. Ihr zweiter Teil behandelt sogenannte »self-contained regimes«, also völkerrechtliche Teilrechtsordnungen, und zeigt auf, daß deren Abgrenzung vom und Verbindung zum allgemeinen Völkerrecht unklar ist. Weitere Studien betreffen die Anwendbarkeit aufeinanderfolgender Verträge über denselben Gegenstand, die Modifikation eines multilateralen Vertrags zwischen einem Teil der Vertragsparteien sowie die Auslegung von Verträgen im Lichte anwendbarer Völkerrechts-sätze. Es wurde deutlich, daß eine Zersplitterung des Völkerrechts hier nicht ernsthaft zu befürchten ist. Die Diskussion über die Studie zur Hierarchie völkerrechtlicher Normen zeigte eine deutliche Zurückhaltung der Experten gegenüber der Entwicklung von Normenpyramiden. Dies ist angesichts der Tatsache, daß Normenhierarchien die Einheit einer Rechtsordnung fördern und damit der Fragmentierung entgegenwirken, erstaunlich. Auf der kommenden Tagung sollen die Ergebnisse in zusammengefaßter Form und gegebenenfalls mit Lösungsvorschlägen dem Plenum vorgelegt werden.

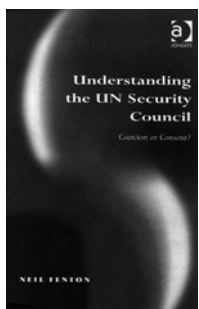
Neu in ihr Arbeitsprogramm nahm die ILC die Themen *Ausweisung von Ausländern* sowie *Auswirkung kriegsrechtlicher Konflikte auf Verträge* auf, für die Berichterstatter eingesetzt wurden. Auf der kommenden Tagung soll noch die Kodifizierung der Verpflichtung, Strafverfolgung zu betreiben oder auszuliefern (*aut dedere aut iudicare*) hinzukommen.

Weitere Informationen über die Völkerrechtskommission auf der Homepage der ILC: <http://www.un.org/law/ilc/>; Bericht über die 56. Tagung: *International Law Commission, Report on the Work of its Fifty-sixth Session (3 May to 4 June and 5 July to 6 August 2004)*, General Assembly, Official Records, Fifty-ninth Session, Supplement No. 10 (A/59/10). □

Buchbesprechungen

Neil Fenton: *Understanding the UN Security Council. Coercion or Consent?*

Hampshire: Ashgate 2004
256 S., 47,50 brit. Pfund



Zwang oder Konsens? Unter diesem Aspekt untersucht Neil Fenton die Entscheidungen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen seit dem Ende des Kalten Krieges. Seine Ausführungen reihen sich ein in die Vielzahl der Studien über die Entwicklung der Friedensmissionen der Vereinten Nationen. Sie unterschieden sich aber insofern, als daß Fenton weniger auf die *Aufgaben* der Missionen – Sicherung von Waffenstillständen, Wiederaufbau staatlicher Strukturen – als auf die *Mandate* ab-

stellt. Sein Blickwinkel richtet sich auf die Ausführung der Mandate, die Hintergründe für ihre Erteilung sowie die Implikationen für völkerrechtliche Konzepte wie dem Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten.

Fenton untersucht fünf Friedensmissionen aus der ersten Hälfte der neunziger Jahre: Die Entsendung von UN-Schutzpersonal zur Sicherung der humanitären Arbeit in Nordirak (UNGCI), die UN-Operationen in Somalia (UNISOM I und II, UNITAF) sowie die Einsätze in Bosnien (UNPROFOR), Rwanda (UNAMIR) und Haiti (UNMIH). In allen Fällen handelte es sich um innerstaatliche Konflikte, bei denen Konsens oder Einverständnis des betroffenen Staates bei der Ausgestaltung des Mandats eine Rolle gespielt haben. In allen Fällen drohte eine humanitäre Katastrophe großen Ausmaßes. Seine Schlußfolgerungen aus diesen Fällen für die traditionellen völkerrechtlichen Konzepte versucht Fenton schließlich auf die Auseinandersetzungen im Sicherheitsrat im Frühjahr 2003 anzuwenden, als es um die Autorisierung von Zwangsmaßnahmen gegen das Regime Saddam Husseins ging.

Nordirak: Nach der militärischen Befreiung Kuwaits 1991 zeichnete sich in Nordirak eine

humanitäre Katastrophe unter der kurdischen Bevölkerung ab. Durch die Schließung der Grenze seitens der Türkei verschärfte sich die Situation, so daß der Sicherheitsrat sich zum Handeln gezwungen sah. Anders als bei der Mandatierung zur Befreiung Kuwaits – einem klassischen zwischenstaatlichen Konflikt – scheute er gemäß Fenton jedoch davor zurück, das Einverständnis Iraks mit den Maßnahmen durch ein robustes Mandat nach Kapitel VII der VN Charta zu ersetzen. Obwohl der Sicherheitsrat die massiven Menschenrechtsverletzungen, die Flüchtlingsströme und die dadurch entstehenden potentiellen Auswirkungen auf die Stabilität der gesamten Region als Bedrohung des Weltfriedens einstufte, sah er aufgrund des Souveränitätsprinzips davon ab, ohne Zustimmung Saddam Husseins eine Friedensmission nach Kapitel VII zu beschließen. Unter politischem Druck erklärte sich Irak schließlich bereit, zwar keine Friedenstruppen, aber sogenannte UN-Guards zum Schutz der humanitären UN-Helfer ins Land zu lassen.

Somalia: In Somalia kam es 1993 zur nächsten humanitären Katastrophe, mit der sich der Sicherheitsrat befassen mußte. Fenton arbeitet den