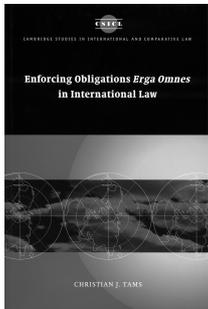


Dezentralisierte Rechtsprechung durch Staaten

Karin Oellers-Frahm



Christian J. Tams

Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law

Cambridge:
Cambridge University Press 2005,
396 S., 60,00 brit.
Pfund.

Die Völkerrechtsordnung umfasst immer mehr Gebiete, die noch vor etwa 50, 60 Jahren zur Domäne des nationalen Rechts gehörten. Man spricht von der Konstitutionalisierung der Völkerrechtsordnung, womit eine den nationalen Rechtsordnungen vergleichbare Völkerrechtsordnung gemeint ist. Dies ist in weiten Bereichen inzwischen durchaus zutreffend, offenbart aber doch deutliche Unterschiede, wenn es um die Durchsetzung des Rechts geht. Die Durchsetzung von völkerrechtlichen Verpflichtungen beziehungsweise die Reaktion auf Verletzungen des Völkerrechts ist ein dem Völkerrecht immanenter Schwachpunkt, da es im Völkerrecht keine den Völkerrechtssubjekten übergeordnete Macht gibt, die – notfalls auch zwangsweise – für die Durchsetzung des Rechts sorgen kann. Traditionell war jede Reaktion auf eine Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung bilateralen Art: nur der verletzte Staat (oder die verletzten Staaten), das ›Opfer‹ konnte gegenüber dem Verletzer reagieren, so dass es nicht oder doch nur sekundär um die Durchsetzung einer Wertordnung ging, sondern um die Einhaltung gegenseitiger Verpflichtungen. Seitdem der Internationale Gerichtshof (IGH) in seinem Urteil im Fall ›Barcelona Traction‹ aus dem Jahr 1970 von Verpflichtungen gesprochen hat, die nicht nur einem anderen Staat oder einer begrenzten Zahl anderer Staaten geschuldet werden, sondern der internationalen Staatengemeinschaft insgesamt, haben diese Verpflichtungen *erga omnes* gegen(über) allen die Völkerrechtswissenschaft beschäftigt. Meist ging es dabei darum, welche Verpflichtungen dazu zu zählen sind – eine Frage, die jedoch erst dann von praktischem Wert ist, wenn sich daraus für die Durchsetzung dieser Verpflichtungen ein ›Mehrwert‹ ergibt. Wenn nämlich aus dem Geflecht bi- und plurilateraler Beziehungen eine universelle Werteordnung entsteht, die von jedem Mitglied der Staatengemeinschaft durchgesetzt werden kann, stellt das eine bedeutende Entwicklung im Prozess der Konstitutionalisierung dar, die Grundlage des friedlichen Zusammenlebens der Staaten ist.

Dieser Fragestellung ist die Untersuchung von Christian Tams gewidmet, der damit nicht nur einen Beitrag zu dem immer noch kontroversen Institut der *Erga-omnes*-Verpflichtungen leistet, sondern insbesondere zur Problematik der Durchsetzung des Völkerrechts. Damit stellt die Arbeit zugleich einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der Völkerrechtsordnung dar.

Die Funktion des *Erga-omnes*-Konzepts, die in der Durchsetzung von Völkerrecht liegt, das heißt den Möglichkeiten, einen Staat zur Beendigung von oder Wiedergutmachung für eine Völkerrechtsverletzung zu bewegen, wird nur mit Bezug auf die beiden wesentlichsten Arten der Reaktion auf Verletzungen von Völkerrecht und somit auch von *Erga-omnes*-Verpflichtungen untersucht. Diese beiden Arten sind zum einen die gerichtliche Durchsetzung vor dem IGH, da dieser das einzige universelle internationale Gericht ist, zum anderen die allen Staaten nach Gewohnheitsrecht zustehende außergerichtliche Durchsetzung im Wege friedlicher Gegenmaßnahmen. Der Autor spricht von der ›dezentralisierten‹ Rechtsdurchsetzung durch Staaten, denn nur die Durchsetzung durch Staaten, nicht die durch andere Akteure des Völkerrechts, sind Gegenstand seiner Untersuchung. Diese Beschränkung, wenn man es so bezeichnen möchte, ist dadurch gerechtfertigt, dass es sich hier um Durchsetzungsarten handelt, die keine vertraglich vereinbarten Mechanismen voraussetzen.

Der Autor bereitet sehr sorgfältig und instruktiv das gesamte Umfeld seiner Untersuchung auf. In Teil I (Kapitel 1 und 2) legt er die rechtlichen Grundlagen des *Erga-omnes*-Konzepts dar und gibt einen Überblick über die traditionellen Regeln der Durchsetzung von Völkerrecht, das heißt die Regeln, die für ein Verfahren vor dem IGH beziehungsweise die Ergreifung von Gegenmaßnahmen gelten. Traditionell konnte nur der verletzte Staat zur Durchsetzung seiner individuellen Rechte handeln. Die Durchsetzung multilateraler Verpflichtungen hingegen war und ist umstritten, wobei schon der Begriff ›multilaterale Verpflichtung‹ klärungsbedürftig ist – eine Klärung, die der Autor detailliert anhand von Beispielen und Praxis vornimmt, wobei natürlich die Südwestafrika-Fälle des IGH eine zentrale Rolle spielen. Obwohl internationale Verpflichtungen im Allgemeinen zwischen bestimmten Staaten bestehen, gab es aber auch schon vor dem ›Barcelona-Diktum‹ (Vertrags-)Regeln im allgemeinen Interesse und damit einen Trend zur Anerkennung eines breiteren Verständnisses der Rechtsdurchsetzung, insbesondere im Bereich der Menschenrechte.

In Teil II der Arbeit geht es um die Rechtsfragen, die das *Erga-omnes*-Konzept aufgeworfen hat; sie werden zwar in zahlreichen Entscheidungen des IGH angesprochen, jedoch ohne eine klare Antwort zu finden. Von den unterschiedlichen Verwendungen des

Begriffs *Erga-omnes*-Verpflichtungen (Kap. 3), auch durch den IGH (S. 101ff.), ist für die vorliegende Untersuchung nicht die Primärverpflichtung ausschlaggebend, sondern nur die Rechtsfolgen bei einer Verletzung, also die Sekundärwirkung von *Erga-omnes*-Verpflichtungen.

Was aber sind Verpflichtungen *erga omnes*? Diese in der Tat nahe liegende Frage behandelt der Autor nicht, sondern untersucht stattdessen die viel wichtigere Frage, wie beziehungsweise aufgrund welcher Parameter *Erga-omnes*-Verpflichtungen identifiziert werden können (Kap. 4). Obwohl *Erga-omnes*-Verpflichtungen zum großen Teil in Verträgen niedergelegt sind, haben sie doch ihren Ursprung immer im allgemeinen Völkerrecht. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass alle Staaten ein Interesse an ihrer Beachtung haben, was die bis heute kontroverse Frage nach ihrem Verhältnis zum *ius cogens* (zwingenden Recht) aufwirft. Der Autor vertritt hierzu die überzeugende Ansicht, dass eine *Ius-cogens*-Norm notgedrungen *erga omnes* gilt, weil sie ihrer Definition nach von der ganzen Staatengemeinschaft als eine Norm angesehen wird, von der nicht abgewichen werden darf, auch nicht durch Vertrag (Art. 53 WVK). Andererseits reicht aber das *Erga-omnes*-Konzept weiter, da es nicht allein die Gültigkeit der Norm, sondern die Möglichkeiten betrifft, auf ihre Verletzung zu reagieren. Welche Normen neben dem *ius cogens* aber *erga omnes* gelten, könnte auch dadurch geklärt werden, dass sich Staaten bei der Durchsetzung von Völkerrecht häufiger ausdrücklich auf das *Erga-omnes*-Konzept berufen.

Nach Klärung dieser grundsätzlichen Fragen wird in Kapitel 5 und 6 die Praxis der Durchsetzung von *Erga-omnes*-Verpflichtungen vor dem IGH und im Wege von Gegenmaßnahmen untersucht. Insbesondere die gerichtliche Durchsetzung ist, was nicht erstaunlich ist, unergiebig. Trotz magerer Praxis kommt der Autor zu Recht zu dem Ergebnis, dass *Erga-omnes*-Verpflichtungen das Recht auf Schutz und damit die Klagebefugnis implizieren – natürlich ohne die Zuständigkeitsregeln zu tangieren. Von größerer praktischer Bedeutung für die Völkerrechtsordnung ist daher, ob jeder Staat Gegenmaßnahmen ergreifen kann, um eine *Erga-omnes*-Verpflichtung durchzusetzen. In diesem Zusammenhang wird nicht nur die Praxis dargestellt, sondern auch der Entwurf der UN-Völkerrechtskommission zur Haftung der Staaten kritisch untersucht, der bedauerlicherweise in der letzten Fassung keine klare Regelung mehr enthält. Die Äußerungen des IGH, die Praxis und Stellungnahmen der Staaten lassen nach Auffassung des Autors aber den Schluss zu, dass nach heutigem Stand des Völkerrechts jeder Staat bei schweren Verletzungen, meist Menschenrechtsverletzungen, gegen den Verletzterstaat Gegenmaßnahmen ergreifen kann. Dass, anders als bei der kollektiven Selbstverteidigung, der verletzte Staat dem Handeln durch einen anderen

Staat nicht zustimmen muss (S. 300), macht einmal mehr deutlich, dass *Erga-omnes*-Verpflichtungen keine rein individuelle Rechtsposition umschreiben, sondern Werte der Staatengemeinschaft, die nicht zur Disposition stehen. Die damit verbundene Gefahr des möglichen Missbrauchs sieht der Autor natürlich. Allerdings zeigt die Praxis, dass dies, bisher zumindest, eher eine theoretische Gefahr geblieben ist.

Im siebten und letzten Kapitel untersucht der Autor dann, ob das Ergebnis, dass das allgemeine Völkerrecht die Durchsetzung von *Erga-omnes*-Verpflichtungen durch jeden Staat auf gerichtlichem Wege oder durch Gegenmaßnahmen erlaubt, durch Vertragsklauseln, die Mechanismen zur Durchsetzung der Vertragsbestimmungen vorsehen, berührt wird. Nach seiner Auffassung ist allein der Mechanismus der Europäischen Menschenrechtskonvention hinreichend effektiv ausgestaltet, um als *lex specialis* die nach allgemeinem Völkerrecht zulässige Durchsetzung auszuschließen, eine These, die doch recht restriktiv erscheint.

Dieser kursorische Einblick in die Arbeit von Christian Tams mag genügen, um deutlich zu machen, dass es sich hier um eine wissenschaftlich außerordentlich anspruchsvolle, sehr sorgfältig recherchierte und in ihren Ergebnissen überzeugende Arbeit zu einem Thema handelt, das von grundlegender Bedeutung für das Völkerrecht ist. Der Wert des *Erga-omnes*-Konzepts liegt in der Zulässigkeit der Reaktion auf schwere Verletzungen durch jeden Staat der Staatengemeinschaft; wenn davon in Zukunft mehr Gebrauch gemacht wird, kann das den Prozess der Konstitutionalisierung des Völkerrechts fördern. Diese rechtlich positive und begrüßenswerte Beurteilung des *Erga-omnes*-Konzepts ist allerdings nur die eine Seite, denn die in der Arbeit kurz angesprochenen möglichen Nachteile dürfen nicht übersehen werden.

Die Tatsache, dass jeder Staat einzeln auf schwere Verletzungen von *Erga-omnes*-Verpflichtungen reagieren kann, birgt erhebliche Gefahren. Diese liegen erstens in der Einschätzung dessen, was eine schwere Verletzung von *Erga-omnes*-Verpflichtungen darstellt und zweitens darin, dass in der Regel eher der Weg der Gegenmaßnahmen beschritten werden muss, weil der Gang zum IGH wegen der erforderlichen Zuständigkeitsgrundlage wohl nur in Ausnahmefällen offen steht. Theoretisch kann daher der Griff zu Gegenmaßnahmen auch zu einer Beeinträchtigung der Völkerrechtsordnung, statt zu ihrer Konsolidierung führen, so dass ein geregeltes Verfahren vor Ergreifen von Gegenmaßnahmen durch einen einzelnen Staat wünschenswert wäre. Zwar zeigt die Darlegung der Praxis, dass die möglichen Gefahren bisher nicht eingetreten sind, verlässlicher wäre jedoch eine rechtliche Regelung, insbesondere wenn die dezentralisierte Durchsetzung von *Erga-omnes*-Verpflichtungen in der Praxis zunimmt.