

Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats: 10. und 11. Tagung 2013

- Menschenrechtskonformer Umgang mit terroristischen Geiselnahmen
- Menschenrechte und Kommunalverwaltung

Norman Weiß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Norman Weiß, Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats: 8. und 9. Tagung 2012, VN, 5/2013, S. 226f., fort.)

Der Beratende Ausschuss (Advisory Committee – AC) des UN-Menschenrechtsrats (MRR) besteht aus 18 Sachverständigen. Der AC soll dem MRR als Think Tank zur Seite stehen; er erstellt nach Aufforderung durch den Rat Studien und berät ihn forschungsbasiert. Im Jahr 2013 kam der AC zu zwei Tagungen in Genf zusammen: vom 18. bis 22. Februar (10. Tagung) und vom 12. bis 16. August (11. Tagung). Nachstehend werden die wichtigsten Ergebnisse thematisch zusammengefasst.

Der AC drückte in seiner ersten Empfehlung der 10. Tagung seine ernste Besorgnis darüber aus, dass ihm seit der letzten Tagung keine neuen Mandate erteilt worden waren. Er forderte seine Mitglieder daher auf, die Arbeit an den dem MRR bereits vorgelegten Themenvorschlägen vorläufig fortzusetzen.

Nachdem die Arbeitsgruppe den Entwurf ihrer Studie über **terroristische Geiselnahmen** vorgestellt hatte, wurde sie in der zweiten und letzten Empfehlung der 10. Tagung aufgefordert, den Text fertigzustellen und die endgültige Version dem MRR zu seiner 24. Tagung vorzulegen. Auf der 11. Tagung des AC wurden die Mitglieder von Ausschussmitglied Wolfgang Heinz darüber informiert, dass dies geschehen sei. Die Studie (UN Doc. A/HRC/24/47) stellt nun eine ausdrückliche Verbindung zwischen der Definition aus dem Internationalen Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 gegen Geiselnahmen und Terrorismus her. Dieser Zusammenhang bestand zwar bereits zurzeit der Ausarbeitung des Übereinkommens, konnte jedoch aufgrund politischer Differenzen über die Abgrenzung zwischen Terrorismus und bewaffnetem Freiheitskampf nicht im Text explizit genannt werden. Die Studie befasst sich einer-

seits mit den Menschenrechten der Geiseln, andererseits mit den Auswirkungen auf von terroristischen Akten besonders betroffene Gemeinschaften. Außerdem betont sie die besondere Bedeutung regionaler und internationaler Kooperation bei der Bekämpfung von Terrorismus und untersucht bestehende Instrumente auf ihre Angemessenheit. Die Studie empfiehlt unter anderem, die Belange der Geiseln stärker in den Blick zu nehmen und sich der Frage der Rechtmäßigkeit von Lösegeldzahlungen zu widmen. Sie fordert eine stärkere zwischenstaatliche Zusammenarbeit und mahnt die Beachtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts bei der Terrorismusbekämpfung an.

Der AC befasste sich auf der 10. (und 11.) Tagung außerdem damit, wie eine **Genderperspektive** in die Wahrnehmung des eigenen Mandats integriert werden kann, und hörte dazu Ideen und Vorschläge der stellvertretenden Vorsitzenden des Frauenrechtsausschusses. Überdies beriet er, wie eine **Perspektive von Menschen mit Behinderungen** in die eigene Arbeit zu integrieren sei. Der Ausschuss informierte sich ferner über die Arbeitsmethoden anderer Unterorgane des MRR, wie des Sozialforums oder des Expertenmechanismus über die Rechte indigener Völker. Ergebnisse wurden noch nicht veröffentlicht.

Arbeitsgruppenvorsitzende und Berichterstatter informierten das Plenum des AC über den Fortgang der Arbeiten an den Berichten zum Recht auf Frieden und zur Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte. Schließlich wurden Konzeptpapiere vorgestellt zu den mit Empfehlung 9/1 vorgeschlagenen fünf Forschungsthemen. Diese hatte der MRR am 28. September 2012 zur Kenntnis genommen (siehe Vorjahresbericht von Norman Weiß). Mit Empfehlung 24/3 beauftragte der MRR den AC im September 2013 daraufhin, eine Studie zum Thema **Menschenrechte und Kommunalverwaltung** vorzulegen.

Als mögliches neues Thema präsentierte Ausschussmitglied Mario L. Coriolano auf beiden Tagungen Überlegungen zum Verhältnis von »Bürgersicherheit« (citizen safety) und Menschenrechten. Damit solle, so heißt es in einem Briefing vom 15. August 2013, der weltweiten Re-

alität wachsender gesellschaftlicher und institutioneller Gewalt begegnet werden. Andere Ausschussmitglieder hätten insoweit zugestimmt, als das Recht auf Sicherheit von vielen, auch neuartigen Gefahren bedroht werde. Es solle bei der Begriffswahl jedoch darauf geachtet werden, dass es nicht zum Ausschluss von Ausländern (non-citizens) komme; auch solle das Augenmerk auf junge Menschen gelegt werden.

Die 11. Tagung brachte drei Empfehlungen hervor. Mit Empfehlung 11/1 wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese soll einen forschungsbasierten Bericht über die **Förderung und den Schutz von Menschenrechten** erarbeiten, der dem MRR auf seiner 26. Tagung als Fortschrittsbericht und in endgültiger Form auf seiner 28. Tagung (zweite Hälfte 2015) vorgelegt werden soll. Die Verabschiedung der Empfehlung fand nach Diskussionen zum Thema statt, an denen auch Vertreter Uruguays als Einbringer der Ausgangsempfehlung 22/16 des MRR teilnahmen. Wegen erhöhten Beratungsbedarfs bat der AC im Februar 2014 um Aufschub für die Vorlage des Fortschrittsberichts bis zur 27. Tagung des MRR.

Mit Empfehlung 11/2 zur **Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte** setzte der AC eine Arbeitsgruppe ein, die eine vertiefte Studie zum Thema erarbeiten soll. Hier waren die Beratungen im AC durch einen Input von Zdzislaw Kedzia, Vorsitzender des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, eingeleitet worden. Eine weitere Arbeitsgruppe wurde mit Empfehlung 11/3 eingesetzt; sie soll einen forschungsbasierten Bericht zur **negativen Auswirkung von Korruption auf den Genuss der Menschenrechte** erarbeiten. An der Diskussion im AC nahmen auch Vertreter Indonesiens, Marokkos und Österreichs teil, die die Empfehlung 23/9 im MRR eingebracht hatten.

Ferner gab es Follow-up-Unterrichtungen und -Diskussionen zu den Themen Förderung des Rechts auf Frieden, Recht auf Nahrung und Förderung von Menschenrechten und Grundfreiheiten durch ein besseres Verständnis **traditioneller Werte der Menschheit**.

Ausschussmitglied Saeed Mohamed Al Faihani regte an, eine Studie zu einem universellen Menschenrechtsgerichtshof zu erstellen.

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.