

Rechtsfragen

Völkerrechtskommission:

66. Tagung 2014

- Zwei Themen abgeschlossen
- Entwurfsartikel zum Schutz von Personen im Katastrophenfall
- Neues Thema Verbrechen gegen die Menschlichkeit

Anton O. Petrov

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Christian Schliemann, Völkerrechtskommission: 65. Tagung 2013, VN, 4/2014, S. 180f., fort.)

Die **Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC)** befasst sich als Unterorgan der Generalversammlung mit der Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts. Auf ihrer 66. Tagung im Jahr 2014 setzten die 34 Mitglieder ihre Arbeit in zwei Tagungsperioden fort (5.5.–6.6. und 7.7.–8.8.2014).

Abgeschlossen wurde das Thema **Ausweisung von Ausländern** durch Annahme von 31 Entwurfsartikeln mit Kommentierung, die der Generalversammlung zur Kenntnisnahme vorgelegt wurden. Die ILC empfiehlt, zu einem späteren Zeitpunkt die Ausarbeitung einer Konvention auf Grundlage der Entwurfsartikel zu prüfen – eine umstrittene Frage, denn viele Regierungen hatten gefordert, die Kommission solle lediglich unverbindliche Richtlinien formulieren. Hintergrund ist, dass die Entwurfsartikel das Recht nicht nur kodifizieren, sondern auch weiterentwickeln, wie die Kommentierung zum ersten Entwurfsartikel anerkennt. Staaten hatten kritisiert, die entworfenen Vorschriften gingen zu weit. Um diesen Bedenken Rechnung zu tragen, wurde beispielsweise im neuen Entwurfsartikel 23, der die Ausweisung bei bestimmten Gefahren untersagt, der Schutz der Freiheit gestrichen, da dies über die Flüchtlingskonvention von 1951 hinausginge, die eine Ausweisung nur bei Gefahren für das Leben untersagt. Im Übrigen gibt es keine großen Änderungen gegenüber den im Jahr 2012 in erster Lesung angenommenen Entwurfsartikeln.

Die Arbeit zum Thema **Verpflichtung zur Strafverfolgung oder Auslieferung** (*aut dedere aut iudicare*) wurde beendet. Nach-

dem man sich darauf verständigt hatte, die Arbeit zu beschleunigen, wurde der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe von der Kommission angenommen. Durch diesen Abschlussbericht, der in erster Linie eine Bestandsaufnahme bestehender Vertrags- und Spruchpraxis bietet, wurde dieses umstrittene Thema nach neun Jahren zum Abschluss gebracht.

Zum Thema **Schutz von Personen im Katastrophenfall** nahm die Kommission 21 Entwurfsartikel samt Kommentierung in erster Lesung an. Über das Sekretariat wurden sie Regierungen und fachkundigen Organisationen zur Stellungnahme übermittelt. Die Vorschriften bezwecken, eine angemessene und effektive Antwort auf Katastrophen zu ermöglichen. Inhaltlich geht es um die Rechte und Pflichten zwischen betroffenen Staaten, dritten Staaten sowie Organisationen und weniger um die Rechte Einzelner. Der Anwendungsbereich umfasst nach Entwurfsartikel 3 Ereignisse, die viele Todesfälle, großes menschliches Leid und Elend oder bedeutende Sach- oder Umweltschäden zur Folge haben und dadurch das Funktionieren der Gesellschaft erheblich einträchtigen. Entgegen gegenwärtigen Bestrebungen in der humanitären Hilfe setzt die ILC den Fokus wieder auf das Ereignis der Katastrophe selbst, nicht auf seine Folgen. Die Folgen müssen ursächlich auf ein konkretes Ereignis oder eine Reihe solcher Ereignisse zurückzuführen sein. Im bewaffneten Konflikt geht nach Entwurfsartikel 21 das humanitäre Völkerrecht vor, soweit es eine entsprechende Regelung enthält. Darüber hinaus können auf jene Situationen, auf die keine Regeln des humanitären Völkerrechts anwendbar sind, die Entwurfsartikel Anwendung finden.

Entwurfsartikel 7 betont die Grundsätze der Menschlichkeit, Neutralität und Unparteilichkeit sowie die Nichtdiskriminierung als Grundlage aller Maßnahmen. Gemäß Entwurfsartikel 8 trifft alle Staaten eine rechtliche Pflicht zur Zusammenarbeit, wobei die Ausgestaltung vom Einzelfall abhängig ist; die Kommentierung nimmt hier Bezug auf die ›Friendly Relations Declaration‹ von 1970. Vom Grundsatz der Solidarität geleitet haben im Katastrophenfall nach Entwurfsartikel 16 alle nicht betroffenen Staaten sowie die UN und andere staatliche und nichtstaatliche Organisationen das Recht,

dem betroffenen Staat ihre Unterstützung anzubieten.

Vor Eintritt des Katastrophenfalls postuliert Entwurfsartikel 11 für jeden Staat die Pflicht, die Gefahren einer Katastrophe durch Maßnahmen zur Verhütung, Minderung und Vorbereitung zu verringern. Die Kommentierung hierzu versucht, diese Präventionspflichten im geltenden Recht zu verankern. Im Katastrophenfall zeigt sich, dass die Entscheidung, in Rechten und Pflichten zu formulieren, zu Spannungen führen kann. Zunächst betont Entwurfsartikel 12 die Souveränität des betroffenen Staates, aus der sich aber auch seine Pflicht und maßgebliche Rolle zur Ergreifung von Maßnahmen ergeben. Gleichzeitig hat der betroffene Staat nach Entwurfsartikel 13 die Pflicht, soweit notwendig, nach Hilfe von außen zu suchen. Diese darf jedoch nach Absatz 1 des Entwurfsartikels 14 nur nach seiner Zustimmung erbracht werden, und er darf sie wiederum nach Absatz 2 nicht willkürlich vorenthalten.

Zum Thema **Nachfolgende Vereinbarungen und Praxis im Rahmen der Interpretation von Verträgen** nahm die Kommission fünf weitere Entwurfsschlussfolgerungen mit Kommentierung vorläufig an. Insgesamt hat die Kommission nun zehn kommentierte Entwurfsschlussfolgerungen vorläufig angenommen, und der Berichterstatter hofft, nach zwei weiteren Berichten zu einer vorläufigen Annahme aller Entwurfsschlussfolgerungen zu kommen.

Die vorläufig angenommene Entwurfsschlussfolgerung 6 erinnert daran, dass nachfolgende Vereinbarungen und Praxis als solche identifiziert werden müssen. Als Auslegungsmittel im Sinne von Artikel 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) kommt es darauf an, dass sie ›hinsichtlich der Interpretation‹ (›regarding the interpretation‹) erfolgten. Diese weite Formulierung soll auch die Praxis in Anwendung des Vertrags erfassen, da jede Anwendung auch eine Auslegung enthalte. Nachfolgende Praxis kann auch in parallelem Verhalten ohne gemeinsame Absprache bestehen. Als ergänzendes Mittel der Auslegung im Sinne von Artikel 32 WVK muss nachfolgende Praxis ebenfalls in Anwendung des Vertrags vorgenommen worden sein.

Ob es sich um ein authentisches Mittel der Auslegung gemäß Artikel 31 Ab-

satz 3 lit. a und b WVK oder um ein ergänzendes Auslegungsmittel gemäß Artikel 32 WVK handelt, kommt nach Entwurfsschlussfolgerung 9 auf das Kriterium der Übereinstimmung an. Übereinstimmung ist dabei nur soweit und solange zu verneinen, wie die Positionen der Vertragsparteien sich widersprechen. Im Einzelnen ist beispielsweise zu ermitteln, ob unterschiedliche Positionen einer solchen Übereinstimmung entgegenstehen, oder ob sie vielmehr ein gemeinsames Verständnis bezeugen, dass der Vertrag ein gewisses Ermessen und somit auch verschiedene Positionen bei der Anwendung gestattet. Für eine nachfolgende Vereinbarung ist ein Bewusstsein der Parteien erforderlich, dass ihre Positionen übereinstimmen. Freiwillige Praxis fällt hingegen weder unter Artikel 31 noch unter Artikel 32 WVK, weil sie gerade nicht einen Vertrag auslegen oder anwenden soll. Entwurfsschlussfolgerung 8 stellt klar, dass das Gewicht einer nachfolgenden Vereinbarung oder Praxis bei der Interpretation variieren kann.

Nach Entwurfsschlussfolgerung 7 wird vermutet, dass eine nachfolgende Vereinbarung oder Praxis in Anwendung des Vertrags diesen nicht ergänzen oder ändern, sondern auslegen soll. Es sei ohnehin umstritten, ob eine nachfolgende Vereinbarung oder Praxis in Anwendung des Vertrags diesen überhaupt ergänzen oder ändern könne. Die Kommentierung kommt nach Analyse verschiedener Vertragssysteme zu dem Schluss, dass es bei dieser Frage darauf ankomme, was der Vertrag selbst vorsehe.

Schließlich stellt Entwurfsschlussfolgerung 10 fest, dass die Entscheidungen von Konferenzen der Vertragsparteien nachfolgende Vereinbarungen oder Praxis darstellen können; es ist dabei jedoch auf den Einzelfall und insbesondere die internen Regularien abzustellen. Diese Entwurfsschlussfolgerung erfasst in jedem Fall nur solche Konferenzen, die kein Organ einer internationalen Organisation sind. Wird hingegen durch den Vertrag eine internationale Organisation geschaffen, dann fallen die Entscheidungen einer solchen Konferenz nicht in den Anwendungsbereich der Entwurfsschlussfolgerung 10.

Zum Thema **Immunität staatlicher Amtsträger** wurden zwei weitere Entwurfsartikel mit Kommentierung vor-

läufig angenommen. Nach Plänen der Berichterstatterin sollen 2015 die verbliebenen materiellen Aspekte behandelt werden und auf der darauffolgenden Tagung die prozessualen Fragen.

Im bisher ausgeklammerten Definitionsartikel 2 konnte nun erstmals lit. e vorläufig angenommen werden, in der als staatlicher Amtsträger derjenige definiert wird, der den Staat repräsentiert oder staatliche Funktionen ausübt. Die Kommentierung erkennt Schwierigkeiten bei der Terminologie an, was sich nicht zuletzt daran zeigt, dass der Begriff des staatlichen Amtsträgers sogar in den UN-Dokumenten in den fünf Amtssprachen unterschiedlich übersetzt wurde. Die Kommission entschied sich jedoch, den englischen Begriff ›state official‹ vorerst beizubehalten. Dieser Begriff sei im Völkerrecht gängig, wenn es auch keine allgemeine Definition gebe. Ihm komme zwar in verschiedenen nationalen Rechtsordnungen unterschiedliche Bedeutung zu; er biete sich aber nicht zuletzt aufgrund seiner Offenheit für die Arbeit der ILC an. Die Definition umfasst staatliche Amtsträger, deren Immunität an ihre Person als staatlicher Amtsträger (*ratione personae*) geknüpft ist, wie auch diejenigen, die Immunität für bestimmte Amtshandlungen (*ratione materiae*) genießen. Immunität *ratione personae* genießt eine Person qua eines abschließend in Entwurfsartikel 3 genannten Amtes, nämlich Staatsoberhaupt, Regierungschef und Außenminister. Für Immunität *ratione materiae* kann nach Ansicht der Kommission keine solche Liste vollständig verfasst werden. Stattdessen müsse im Einzelfall ermittelt werden, ob die hier genannten Kriterien erfüllt sind, das heißt, dass die Person den Staat repräsentiert oder staatliche Aufgaben ausübt. Die Kommentierung betont, dass Immunitäten *ratione materiae* und *ratione personae* einander nicht ausschließen.

Gemäß vorläufig angenommenem Entwurfsartikel 5 genießen staatliche Amtsträger, wenn sie als solche handeln, Immunität gegen ausländische Strafverfolgung. Dieser Entwurfsartikel setzt als erster zur Immunität *ratione materiae* den subjektiven Umfang fest. Entscheidend ist die amtliche Natur, wenn der staatliche Amtsträger ›als solcher‹ handelt. Die strittigen Fragen, welche Akte im Einzelnen dieser Natur sind und ob

und gegebenenfalls welche Ausnahmen von dieser Immunität bestehen, wird Gegenstand späterer Entwurfsartikel sein.

Am Thema **Identifikation von Gewohnheitsrecht** wurde im Redaktionsausschuss weitergearbeitet. Von den elf Entwurfsschlussfolgerungen, die der Berichterstatter in seinem zweiten Bericht vorgeschlagen hatte, konnte sich der Redaktionsausschuss aus zeitlichen Gründen nur mit neun befassen. Der Ausschuss nahm acht Entwurfsschlussfolgerungen vorläufig an, die er der Kommission vorerst lediglich zur Information vorlegte. Darin geht es um das Element der Praxis, während das subjektive Element der Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*) auf der kommenden Tagung bearbeitet werden wird. Der Berichterstatter bekräftigte, dass er die allgemeinen Rechtsgrundsätze und das zwingende Recht (*ius cogens*) nicht behandeln wird.

Beim Thema **Schutz der Atmosphäre** gab es keinen Fortschritt. Die Überweisung der ersten Entwurfsrichtlinien an den Redaktionsausschuss wurde auf Bitten des Berichterstatters vertagt, damit die entscheidenden Diskussionen des Jahres 2015, insbesondere zum Umfang des Themas, in einer Überarbeitung berücksichtigt werden können. Im Rahmen des Themas **Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten** diskutierte die Kommission den Vorbericht der Berichterstatterin. Darin gibt sie einen ersten Überblick über das Thema und eine Bestandsaufnahme bestehender Umweltschutzverpflichtungen in Friedenszeiten. In den nächsten beiden Phasen wird es um Verpflichtungen während bewaffneter Konflikte und in der Zeit danach gehen. Zum Thema **Vorläufige Anwendung von Verträgen** lag der zweite Bericht des Berichterstatters vor. Die Mitglieder stimmten dem Berichterstatter zu, dass die rechtlichen Folgen einer vorläufigen Anwendung im Großen und Ganzen denen eines Inkrafttretens des Vertrags entsprechen. Die Studiengruppe zum **Meistbegünstigungsprinzip** befasste sich mit ihrem Entwurfsabschlussbericht, den sie plant, der Kommission auf der Tagung 2015 vorlegen zu können. Neu aufgenommen wurde das Thema **Verbrechen gegen die Menschlichkeit** und Sean D. Murphy als Berichterstatter benannt. Ferner wurde das Thema zwingendes Recht (*ius cogens*) dem Langzeitprogramm hinzugefügt.