

Rechtsfragen

Völkerrechtskommission | 69. Tagung 2017

- Verbrechen gegen die Menschlichkeit
- Kontroverse um Immunität staatlicher Amtsträger
- Neues Thema Staatennachfolge und -verantwortlichkeit

Die **Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC)** ist als Unterorgan der Generalversammlung mit der Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts betraut. Die 34 Mitglieder widmeten sich dieser Aufgabe im Jahr 2017 auf ihrer 69. Tagung (1.5.–2.6. und 3.7.–4.8.2017).

Verbrechen gegen die Menschlichkeit

Zu den im Jahr 2014 in das Arbeitsprogramm aufgenommenen Verbrechen gegen die Menschlichkeit konnte ein Konventionsentwurf angenommen werden. Nach der Arbeit im Redaktionsausschuss nahm das Plenum 15 Entwurfsartikel mit Präambel und Anhang sowie dazugehöriger Kommentierung in erster Lesung an. Dieser Text wurde nun Regierungen, internationalen Organisationen und anderen zur Stellungnahme vorgelegt. Die ILC betont in Absatz 2 der allgemeinen Kommentierung, dass sie mit dem Entwurf eine völkervertragliche Lücke schließen möchte. Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind international bislang primär durch Richterrecht entwickelt worden, denn es existiert – anders als zu Völkermord und Kriegsverbrechen – noch keine multilaterale Konvention. Absatz 3 der Präambel hebt die Bedeutung des Projekts hervor, weil es sich auch beim Verbot von Verbrechen gegen die Menschlichkeit um zwingendes Recht (*ius cogens*) handelt.

In Entwurfsartikel 1 wird zunächst der Umfang des Konventionsentwurfs, die Verhinderung und Verfolgung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, abgesteckt. In diesem Zusammenhang stellt Entwurfsartikel 2 klar, dass Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie einhergehende Ge- und Verbote unab-

hängig von einem bewaffneten Konflikt bestehen. Die in Entwurfsartikel 3 zu findende, umfangreiche Definition nimmt diejenige aus Artikel 7 des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (International Criminal Court – ICC) auf. In der dazugehörigen Kommentierung findet sich eine eingehende Aufbereitung der Rechtsprechung internationaler Strafgerichte und -tribunale. Die Hauptpflicht der Verhinderung ist in Entwurfsartikel 4, die der Verfolgung in Entwurfsartikeln 6ff. niedergelegt. Als Teil der Verhinderungspflicht kodifiziert Entwurfsartikel 5 den Grundsatz der Nichtzurückweisung (*non-refoulement*), demzufolge eine Person nicht in ein Land abgeschoben oder ausgeliefert werden darf, in dem ihr ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit droht. Die dazugehörige Kommentierung in den Absätzen 1 und 3 zählt diesen Grundsatz zu dem weiten Ziel der Verhinderung und betont seine allgemeine, nicht auf das Flüchtlingsrecht beschränkte Anwendung.

Auf der Ebene der Verfolgung sieht Entwurfsartikel 6, Absatz 1 vor, dass Staaten ihre nationale Straf Gewalt auf Verbrechen in ihrem Herrschaftsgebiet (Territorialitätsprinzip) und von ihren Staatsangehörigen (aktives Personalitätsprinzip) erstrecken müssen, fakultativ auch auf Verbrechen gegen ihre Staatsangehörigen (passives Personalitätsprinzip). In diesem Zusammenhang schreibt Entwurfsartikel 10 das Prinzip des *aut dedede aut iudicae* fest. Hier bedeutet es, dass ein Staat seine geschaffene Straf Gewalt nur dann nicht auszuüben braucht, wenn er die Täterin oder den Täter ausliefert. Entwurfsartikel 14 hat die gegenseitige Zusammenarbeit und Rechtshilfe zum Gegenstand. Diese richten sich in erster Linie nach bestehenden Verträgen. In Ausfüllung seines Absatzes 8 ist ein Entwurfsanhang beigefügt, der

Regelungen in Ermangelung eines speziellen Vertrages vorsieht. Den Entwurf schließt Entwurfsartikel 15 über friedliche Streitbeilegung ab. Sein Absatz 2 sieht standardmäßig die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs (International Court of Justice – ICJ) mit einer Ausstiegsklausel in Absatz 3 vor.

Immunität staatlicher Amtsträger

Gegenstand der Diskussion zur Immunität staatlicher Amtsträgerinnen und -träger war der nunmehr fünfte Bericht der spanischen Berichterstatterin, der im Jahr zuvor nicht rechtzeitig vorgelegen hatte. Die bereits im Jahr 2016 begonnene, höchst kontroverse Debatte über Ausnahmen und Grenzen der Immunität wurde im Jahr 2017 fortgesetzt. Nach Auseinandersetzungen im Redaktionsausschuss konnte schließlich im Plenum ein Entwurfsartikel 7 samt Kommentierung vorläufig angenommen werden. Dabei kam es zu einer großen Ausnahme, denn die Kommission nahm den Text – entgegen ihrer sonstigen Praxis – nicht im Einvernehmen, sondern nach namentlicher Abstimmung vorläufig an. Am Ende stimmten 21 der 34 Mitglieder dafür. Aus den persönlichen Erklärungen geht hervor, dass einige Mitglieder dagegen stimmten, weil sie keine Grundlage im geltenden Völkerrecht für die genannten Ausnahmen sehen. Entwurfsartikel 7 nimmt etwa Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen, Apartheid, Folter und Verschwindenlassen von der Immunität in materieller Hinsicht aus. Andere Mitglieder kritisierten den Entwurfsartikel ebenfalls, weil ihnen die Begrenzung nicht weit genug ging. So wurde beanstandet, dass die ursprünglich von der Berichterstatterin vorgeschlagene Ausnahme für Korruption gestrichen und das Verbrechen der Aggression nicht berücksichtigt wurde. Bei diesem Thema wird der Zwiespalt zwischen Kodifizierung und Weiterentwicklung beziehungsweise Zementierung und Fortschritt, dem die ILC von Natur aus ausgesetzt ist, deutlich. In jedem Fall ist in Bezug auf Entwurfsartikel 7 zu beachten, dass er nach Entwurfsartikel 3 auf

Staats- und Regierungsvertreterinnen und -vertreter erst mit ihrem Ausscheiden aus dem Amt Anwendung findet, wie seine Kommentierung in ihrem Absatz 3 betont.

Vorläufige Anwendung von Verträgen

Nach weiterer Überarbeitung im Redaktionsausschuss nahm die Kommission schließlich zur vorläufigen Anwendung von Verträgen Entwurfsrichtlinien 1 bis 11 samt Kommentierung vorläufig an. Entwurfsrichtlinie 2 beschreibt den Zweck des Textes als Anleitung bezüglich Recht und Praxis auf vornehmlicher Grundlage von Artikel 25 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (Vienna Convention on the Law of Treaties – VCLT). Absatz 2 der allgemeinen Kommentierung bekräftigt die Überzeugung der Kommission, dass ihre Entwurfsrichtlinien geltendes Völkerrecht widerspiegeln. Die auf Artikel 25, Absatz 1 des VCLT basierende Entwurfsrichtlinie 4 stellt klar, dass die vorläufige Anwendung eines Vertrags in ihm selbst, durch gesonderten Vertrag oder auf sonstige Weise vereinbart wird. Ist dies der Fall, so entfaltet der Vertrag gemäß Entwurfsrichtlinie 6 grundsätzlich dieselben Wirkungen wie bei seinem Inkrafttreten. Dies wird unter Verweis auf die Natur der vorläufigen Anwendung nur durch Absatz 5 der Kommentierung dahingehend eingeschränkt, dass sich Unterschiede beispielsweise bei der erleichterten Beendigung und Aufhebung ergeben, wie es auch in Artikel 25, Absatz 2 des VCLT vorgesehen ist. Im Rahmen der Bindung ziehen Verstöße aber nach Entwurfsrichtlinie 7 die Staatenverantwortlichkeit nach sich.

Schutz der Atmosphäre

In seinem vierten Bericht wiederholte der Berichterstatter seine Überzeugung, dass ein besonderes völkerrechtliches Regime zum Schutz der Atmosphäre existiert. Er legte hierzu vier Entwurfsrichtlinien vor, die sich dem Verhältnis des Völkerrechts zum Schutz der Atmo-

sphäre gegenüber dem Handels-, Investitionsschutz- und Seerecht sowie den Menschenrechten widmen. Nach Arbeit im Redaktionsausschuss wurde auf dieser Grundlage eine neue Entwurfsrichtlinie 9 samt Kommentierung vom Plenum vorläufig angenommen. Diese betont in ihrem Absatz 1, dass die Regeln der verschiedenen Rechtsgebiete in gegenseitigem Einklang nach den Grundsätzen der Artikel 30 und 31 des VCLT auszulegen und anzuwenden sind, um ein einheitliches Regime miteinander vereinbar Pflichten zu begründen. Darüber hinaus wurden auf Grundlage eines informellen Austausches mit Naturwissenschaftlerinnen und Naturwissenschaftlern drei weitere Absätze der Präambel samt Kommentierung vorläufig angenommen, die den Zusammenhang zwischen der Atmosphäre und den Weltmeeren und dem Meeresspiegel sowie die grundlegende Bedeutung ihres Schutzes für zukünftige Generationen hervorheben.

Zwingendes Recht

Die Weiterarbeit am Thema zwingendes Recht drehte sich um den zweiten Bericht des Berichterstatters. Dieser widmete sich in erster Linie von Artikel 53 des VCLT ausgehend den Kriterien zur Identifikation zwingender Rechtsnormen. Die vom Berichterstatter vorgeschlagenen sechs dazugehörigen Entwurfsartikel wurden an den Redaktionsausschuss verwiesen. Dabei schließt sich der Berichterstatter dem traditionellen Verständnis an, wonach es sich bei zwingendem Recht um eine Norm des allgemeinen Völkerrechts handelt, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit als feststehend angenommen und anerkannt wird. Das Thema bleibt nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch unter Staaten und Mitgliedern der Kommission höchst umstritten. So hatte Frankreich seine prinzipiellen Bedenken gegen das Konzept zwingenden Rechts erneuert, während Österreich die Unterscheidung zwischen dispositivem und zwingendem Recht befürwortet. Dem Plenum wurde nur der Bericht des Redaktionsausschusses zur Kenntnisnahme vorgestellt.

Umweltschutz und bewaffnete Konflikte

Am Thema Umweltschutz und bewaffnete Konflikte konnte nur eingeschränkt weitergearbeitet werden, denn die frühere Berichterstatterin war mittlerweile ausgeschieden. Auf der Tagung wurde eine Arbeitsgruppe zur weiteren Diskussion einberufen und die Finnischerin Marja Lehto zur neuen Berichterstatterin ernannt.

Staattennachfolge und -verantwortlichkeit

Als neues Thema wurde die Nachfolge von Staaten in Bezug auf Staatenverantwortlichkeit aufgenommen und der Tscheche Pavel Štruma zum Berichterstatter berufen. Dieser stellte in seinem ersten Bericht die Grundzüge des Themas vor, das an zwei frühere Projekte der Kommission zu Staattennachfolge und -verantwortlichkeit anknüpft. Es soll sie verbinden sowie verbliebene Lücken schließen. Während der Tagung wurde im Redaktionsausschuss an ersten, vom Berichterstatter vorgeschlagenen Entwurfsartikeln gearbeitet und die vorläufigen Ergebnisse der Kommission präsentiert. Im Weiteren beabsichtigt die Kommission ihrem Mandat entsprechend, die Rechtslage sowohl zu kodifizieren als auch weiterzuentwickeln. Dabei soll ein den Staaten behilfliches allgemeines Rechtsregime entstehen, das gegenüber besonderen Vereinbarungen subsidiär ist.

Weiteres

Die Kommission nahm ferner allgemeine Rechtsgrundsätze und Beweisführung vor internationalen Gerichten und Tribunalen als Themen in ihr Langzeitprogramm auf.

Anton O. Petrov

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anton O. Petrov, Völkerrechtskommission: 68. Tagung 2016, VN, 3/2017, S. 135f., fort.)