Rechtsfragen

Völkerrechtskommission | 73. Tagung 2022

- Zwei Themen abgeschlossen
- Weiteres Vorgehen zum Thema Staatennachfolge unklar
- Durchbruch beim Thema Allgemeine Rechtsgrundsätze

Die **Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC)** ist als Unterorgan der UN-Generalversammlung mit der Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts beauftragt. Im Jahr 2022 trafen sich ihre 34 Mitglieder zu ihrer 73. Tagung in Genf (18.4.–3.6.; 4.7.–5.8.).

Zwingende Normen des Völkerrechts

Nach sieben Jahren schloss die ILC ihre Arbeit zum Thema Zwingende Normen des Völkerrechts *(jus cogens)* in zweiter Lesung ab. Ihr lagen der fünfte Bericht des südafrikanischen Berichterstatters sowie Kommentare und Bemerkungen von Regierungen zu dem in erster Lesung im Jahr 2019 angenommenen Schlussfolgerungsentwurf zugrunde. Die ILC nahm den überarbeiteten Entwurf mit 23 Entwurfsschlussfolgerungen und einem Entwurfsanhang samt Kommentierung an.

Der abschließende Entwurf besteht aus vier Teilen, namentlich einführenden Bestimmungen, Bestimmungen zur Ermittlung und den Rechtsfolgen von *jus cogens* sowie allgemeinen Bestimmungen. Der Entwurfsanhang enthält eine nicht abschließende Liste anerkannter zwingender Normen wie zum Beispiel die Verbote des Angriffskriegs, des Völkermords, der Folter und der Sklaverei.

Gemäß Artikel 23 ihrer Satzung empfahl die Kommission der Generalversammlung, den Entwurf zur Kenntnis zu nehmen und seine möglichst weite Verbreitung zu fördern.

Umweltschutz und bewaffnete Konflikte

Ebenfalls abgeschlossen hat die ILC ihre im Jahr 2013 begonnene Arbeit zum Thema Umweltschutz und bewaffnete Konflikte. Der zweiten Lesung lagen der dritte Bericht der finnischen Berichterstatterin sowie Kommentare und Bemerkungen unter anderem von Regierungen und internationalen Organisationen zu dem in erster Lesung im Jahr 2019 angenommenen Grundsatzentwurf zugrunde. Die Kommission nahm den gesamten überarbeiteten Entwurf an, der eine Entwurfspräambel und 27 Entwurfsgrundsätze samt Kommentierung enthält.

Auch hier erfolgte nur eine geringfügige Überarbeitung des ursprünglichen Entwurfs nach erster Lesung. Wohl auch unter dem Eindruck der aktuellen nuklearen Gefahren durch den Beschuss von Kernkraftwerken im Zuge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine wurde etwa die Entwurfspräambel, die unter anderem die Schwere der Folgen bewaffneter Konflikte für die Umwelt betont, erst in zweiter Lesung angefügt. Ein Entwurfsgrundsatz aus dem ursprünglichen Entwurf, der vorsah, dass bei der Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der Regeln über militärische Notwendigkeit Umweltbelange zu berücksichtigen sind, wurde nach Kritik etwa seitens des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (International Committee of the Red Cross – ICRC) wegen seiner Unbestimmtheit gestrichen. Neben einleitenden Bestimmungen und allgemeinen Grundsätzen enthält der abschließende Entwurf spezielle Grundsätze, die während oder nach bewaffneten Konflikten oder in Besatzungssituationen Anwendung finden.

Die Kommission empfahl der Generalversammlung, die Entwurfsgrundsätze in einer Resolution zur Kenntnis zu nehmen und auch in diesem Fall, für ihre möglichst weite Verbreitung zu sorgen.

Immunität vor ausländischen Strafgerichten

Zu dem bereits im Jahr 2007 in das Arbeitsprogramm aufgenommenen Thema Immunität staatlicher Amtsträgerinnen und Amtsträger vor ausländischen Strafgerichten konnte ein erster Artikelentwurf angenommen werden. Auf Grundlage der Arbeit im Redaktionsausschuss nahm die ILC 18 Entwurfsartikel und einen Entwurfsanhang samt Kommentierung in erster Lesung an. Dieser Text wurde nun den Regierungen zur Stellungnahme übermittelt.

Neu ist Entwurfsartikel 1, Absatz 3, der klarstellt, dass der Artikelentwurf Fragen im Zusammenhang mit der Immunität vor internationalen Strafgerichten und -tribunalen unberührt lässt, da diese innerhalb eines eigenen Rechtsrahmens geregelt werden. Den größten Teil des Artikelentwurfs bilden Verfahrensbestimmungen und Schutzklauseln in den Entwurfsartikeln 8 bis 18. Aus der Kommentierung geht nicht hervor, ob die darin enthaltenden Bestimmungen bereits völkergewohnheitsrechtlich anerkannt oder ob sie lediglich als Vorschläge für noch zu setzendes Völkerrecht zu betrachten sind. Dies gilt auch für Entwurfsartikel 7, der für gewisse völkerrechtliche Straftaten Ausnahmen von der Immunität vorsieht. Hier bestehen nach wie vor Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Kommission bezüglich der Frage, ob dieser geltendes Völkerrecht widerspiegelt oder nur einen Vorschlag für künftiges Recht darstellen soll. Die ILC hat daher auch die Frage offengelassen, ob sie der Generalversammlung empfehlen wird, die Staaten auf den Artikelentwurf aufmerksam zu machen oder ihn als Grundlage für die Aushandlung eines künftigen Vertrags zu nutzen.

Staatennachfolge und -verantwortlichkeit

In seinem fünften Bericht befasste sich der tschechische Berichterstatter mit Problemen bei Vorliegen einer Mehrzahl von geschädigten oder verantwortlichen Nachfolgestaaten. Weitere Entwurfsartikel bezüglich dieser oder an-

derer Fragen wurden jedoch nicht vorgeschlagen. Die ILC entschied, aufgrund des Mangels an hinreichender Staatenpraxis die Form der Bestimmungen von Entwurfsartikel zu Entwurfsrichtlinien zu ändern.

Die ILC nahm die Entwurfsrichtlinien 6, 7 bis und 10 bis 15 bis samt Kommentierung vorläufig an. Entwurfsrichtlinie 6 stellt klar, dass die Staatennachfolge keine Auswirkung auf die Zurechnung einer völkerrechtswidrigen Handlung eines Staates hat, die vor dem Zeitpunkt der Nachfolge begangen wurde. Entwurfsrichtlinien 10 bis 14 und 15 bis regeln Fragen der Staatenverantwortlichkeit im Falle der Fusion, Inkorporation, Auflösung oder des Fortbestehens von Staaten. Entwurfsrichtlinie 15 stellt klar, dass der Richtlinienentwurf nicht die Anwendung der Regeln des diplomatischen Schutzes in Fällen der Staatennachfolge adressiert.

Auch aufgrund mangelnder hinreichender Staatenpraxis und weiterhin bestehende Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Kommission bezüglich Grundsatzfragen ist unklar, wie die Kommission weiter mit dem Thema verfahren wird. Da der tschechische Berichterstatter seit dem Jahr 2023 nicht mehr Mitglied der ILC ist, müsste ein neuer Berichterstatter gewählt werden. Es gab jedoch auch Stimmen innerhalb der Kommission, die sich dafür aussprachen, die Arbeit an der Erstellung eines Richtlinienentwurfs einzustellen und stattdessen eine Arbeitsgruppe einzuberufen, die lediglich einen Bericht zu diesem Thema anfertigen soll.

Allgemeine Rechtsgrundsätze

Zum Thema Allgemeine Rechtsgrundsätze, die gemäß Artikel 38, Absatz 1 lit. c des Statuts des Internationalen Gerichtshofs (International Court of Justice – ICJ) die dritte Hauptquelle des Völkerrechts darstellen, legte der ecuadorianische Berichterstatter seinen dritten Bericht vor. In diesem untersuchte er die Transposition von aus den nationalen Rechtsordnungen abgeleiteten allgemeinen Rechtsgrundsätzen in die internationale Rechtsordnung, die Entstehung allgemeiner Rechtsgrundsätze innerhalb der internationalen Rechtsordnung sowie die Funktionen der allgemeinen Rechtsgrundsätze und ihr Verhältnis zu anderen Quellen des Völkerrechts. Auf Grundlage des Berichts verwies die Kommission die Entwurfsschlussfolgerungen 10 bis 14 an den Redaktionsausschuss.

Ferner nahm die Kommission die Entwurfsschlussfolgerungen 3, 5 und 7 samt Kommentierung vorläufig an. Nach langer Uneinigkeit unter den Mitgliedern, weshalb die Arbeit des Redaktionsausschusses diesbezüglich zeitweise ausgesetzt worden war, hat sich die ILC mit Entwurfsschlussfolgerung 3 lit. b nun dazu entschieden, neben den aus den nationalen Rechtsordnungen abgeleiteten auch die innerhalb des internationalen Rechtssystems entstandenen Rechtsgrundsätze als allgemeine Rechtsgrundsätze anzuerkennen. Entwurfsschlussfolgerungen 5 und 7 regeln, wie allgemeine Rechtsgrundsätze festgestellt werden. Für die Feststellung eines aus den nationalen Rechtsordnungen abgeleiteten Rechtsgrundsatzes ist eine umfassende und repräsentative vergleichende Analyse erforderlich, die die verschiedenen Regionen der Welt sowie nationale Gesetze und Gerichtsentscheidungen einbezieht. Für die Feststellung eines innerhalb des internationalen Rechtssystems entstandenen Rechtsgrundsatzes ist es notwendig, dass die Staatengemeinschaft den Grundsatz als der internationalen Rechtsordnung immanent anerkennt.

Meeresspiegelanstieg

Der Studiengruppe der ILC für das Thema Meeresspiegelanstieg und Völkerrecht lag das zweite Themenpapier der portugiesischen beziehungsweise peruanischen Ko-Vorsitzenden vor, das Fragen der Staatlichkeit und des Schutzes der vom Meeresspiegelanstieg betroffenen Personen behandelte.

Mit Blick auf Fragen der Staatlichkeit befasste sich das Themenpapier insbesondere mit den völkerrechtlichen Voraussetzungen für Staatlichkeit, mit Beispielen nichtterritorialer Völkerrechtssubjekte sowie potenziellen Lösungen für das Problem des Verlusts des staatlichen Territoriums. In der anschließenden Debatte wurden außerdem Fragen des Selbstbestimmungsrechts der Völker, der Vermutung der staatlichen Kontinuität, der Landrückgewinnung und der Entschädigung diskutiert. Bezüglich des Schutzes der vom Meeresspiegelanstieg betroffenen Personen analysierte das Themenpapier vor allem die Anwendbarkeit bestehender Völkerrechtsregime auf vom Meeresspiegelanstieg betroffene Personen sowie die entsprechende Praxis von Staaten und internationalen Organisationen.

Die Diskussion zielte nicht auf ein konkretes Abschlussdokument. Stattdessen wurde das weitere Vorgehen zum Thema besprochen. Im Raum stehen etwa die Ausarbeitung von Leitlinien oder eines Rahmenübereinkommens zum Meeresspiegelanstieg als Grundlage für künftige zwischenstaatliche Verhandlungen oder die Beschränkung der Arbeit der Studiengruppe auf konkrete Ergebnisse zu einzelnen Themen. Die Arbeit der Kommission zu dem Thema könnte langfristig in einem anderen Format als dem einer Studiengruppe fortgesetzt werden.

Sonstiges

Nachdem die drei Themen Beilegung von internationalen Streitigkeiten, an denen internationale Organisationen beteiligt sind, Prävention und Repression von Piraterie und bewaffneten Raubüberfällen auf See sowie Hilfsmittel zur Feststellung von Rechtsnormen in den vergangenen Jahren bereits Eingang in das Langzeitprogramm der ILC gefunden hatten, wurden diese nun im Berichtszeitraum konkret jeweils mit einem zuständigen Berichterstatter auf die Agenda gesetzt. Zudem hat die Kommission das Thema der rechtlich nicht bindenden internationalen Übereinkünfte in ihr Langzeitprogramm aufgenommen, womit sie auf die zunehmende Informalisierung des Völkerrechts reagiert.

Jasper Mührel
(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jasper Mührel, Völkerrechtskommission: 72. Tagung 2021, VN, 3/2022, S. 136f., fort.)