




**Vorbereitende Willensbildung und
Entscheidungsprozeß beim Abschluß
multilateraler völkerrechtlicher Verträge**

Arbeitspapiere

Working papers

Rüdiger Wolfrum

<p>INSTITUTIONALIZATION OF INTERNATIONAL NEGOTIATION SYSTEMS</p> 	<p>An Interdisciplinary Research Group at</p>	
 <p>MZES MANNHEIMER ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHE SOZIALFORSCHUNG</p>		<p>ZEW</p> <p>Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Centre for European Economic Research</p>

Vorbereitende Willensbildung und Entscheidungsprozeß beim Abschluß multilateraler völkerrechtlicher Verträge

Rüdiger Wolfrum
 Max-Planck-Institut
 für Ausländisches Öffentliches Recht
 und Völkerrecht
 Im Neuenheimer Feld 535
 69120 Heidelberg
 Tel(+49) 06221-482-1
 Fax(+49) (06221-482288)
 E-Mail: rwolfrum@mpiv-hd.mpg.de

IINS Research Paper No. 3

IINS ist eine von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanzierte Forschergruppe.
 The research group IINS is financed by the Deutsche Forschungsgemeinschaft.

Projektleiter / Project Directors
 Dr. Christoph Böhringer, Prof. Dr. Beate Kohler-Koch, Prof. Dr. Franz Urban Pappi,
 Prof. Dr. Eibe Riedel, Dr. Paul Thurner, Prof. Dr. Roland Vaubel

Rüdiger Wolfrum

**Vorbereitende Willensbildung und Entscheidungsprozeß
beim Abschluß multilateraler völkerrechtlicher Verträge**

Wolfrum, Rüdiger:

Vorbereitende Willensbildung und Entscheidungsprozeß beim Abschluß multilateraler völkerrechtlicher Verträge / Rüdiger Wolfrum. –

Mannheim : 2000.

(Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung ; 17)

ISSN 1437-8574

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: DM 5,-

Bezug: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Postfach, 68131 Mannheim

WWW: <http://www.mzes.uni-mannheim.de>

Redaktionelle Notiz:

Dieses Arbeitspapier ist im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten, interdisziplinären Forschungsprojekts „Institutionalisierung internationaler Verhandlungssysteme“ (IINS) entstanden. Der Beitrag wird zudem in einer Festschrift für Professor Dr. Dietrich Rauschning erscheinen, die sich momentan in Vorbereitung befindet.

Professor Dr. Dr. es h.c. Rüdiger Wolfrum ist Direktor am Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg sowie Richter am Internationalen Seegerichtshof.

Zusammenfassung

Das Arbeitspapier befaßt sich mit der vorbereitenden Willensbildung und dem Entscheidungsprozeß beim Abschluß multilateraler völkerrechtlicher Verträge anhand von Beispielen wie etwa dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen und dem Antarktis-Schutzregime. Zunächst wird die Frage aufgeworfen, wie es zur Identifikation eines regelungsbedürftigen Themas kommt. Sodann werden die Gründe für die Anmeldung eines bestimmten Lebenssachverhalts zur Regelung auf der internationalen Ebene diskutiert. Schließlich wird dargelegt, auf welchem Wege Verhandlungen letztlich zum Vertragsschluß führen. Als entscheidender Aspekt wird dabei die Herbeiführung und Aufrechterhaltung einer möglichst umfassenden, prozedural und inhaltlich vermittelten Akzeptanz angeführt. In einem Ausblick wird auf die zunehmende Komplexität der zu regelnden Lebenssachverhalte verwiesen. Diese gehen mit einer Prozeßhaftigkeit moderner völkerrechtlicher Willensbildung einher, welche sich für neuartige Mechanismen der rechtlichen Durchsetzung nutzen lassen.

Inhalt

I. Einleitung.....	1
II. Identifikation eines regelungsbedürftigen Themas	2
III. Gründe für Anmeldung eines bestimmten Lebenssachverhalts zur Regelung auf der internationalen Ebene	6
IV. Vertragsverhandlungen und Vertragsschluß	8
V. Ausblick.....	10

I. Einleitung

Internationale Abkommen beschäftigen den Völkerrechtler in aller Regel erst nach deren Abschluß. Die Überlegungen und vor allem die staatlichen Entscheidungen, die zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen zwischen mehreren Staaten führen, stehen, soweit die Entstehungsgeschichte eines Vertrages nicht für seine Interpretation von Bedeutung ist, nicht im Zentrum des völkerrechtlichen wissenschaftlichen Interesses. Dennoch scheint es angebracht, diesem Komplex eine größere Beachtung zu schenken. Immer stärker werden in Bezug auf völkerrechtliche Verträge zwei Fragen aufgeworfen, für deren Beantwortung die Analyse der politischen Vorgänge, die letztlich zum Abschluß eines Vertrages geführt haben, von Bedeutung sind. Es handelt sich letztlich um einen Teilaspekt des Problems, wie bei einem multilateralen Vertrag, der auf Universalität angelegt ist, ein möglichst großer Kreis von Staaten als Vertragsstaaten gewonnen werden kann, und welche Möglichkeiten bestehen, eine nationale Umsetzung der übernommenen vertraglichen Pflichten bei allen Vertragsstaaten sicherzustellen.¹ Der gemeinsame Nenner in diesen beiden Fragen ist die Akzeptanz und zwar verstanden als Akzeptanz völkerrechtlicher Verpflichtungen zu Beginn des Vertrages und über die Zeit seiner Geltung. Die Frage ist also konkret, wie eine Akzeptanz zu erreichen ist und wie sie über die Zeit sichergestellt werden kann. Das Völkerrecht verfügt, anders als das nationale Recht, kaum über Durchsetzungsmechanismen. Deswegen mußte das Völkerrecht andere Mechanismen zur Sicherung einer effektiven Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen entwickeln. Diese liegen in der Akzeptanz sowie in der vertraglich vereinbarten wechselseitigen Verpflichtung und Berechtigung von Vertragsstaaten.² Die Akzeptanz wird dadurch bewirkt, daß jeder Staat glaubt, aus diesem neugegründeten Regime Vorteile ziehen zu können, die ihn dazu motivieren, das seinige zum Gelingen dieses Regimes beizutragen, d.h., die darin enthaltenen Verpflichtungen zu erfüllen. Ein völkerrechtlicher Vertrag, der bei Abschluß nicht akzeptiert wird, tritt nicht in Kraft. Ein völkerrechtlicher Vertrag, der im Verlauf seines Bestehens an Akzeptanz verliert, wird nicht mehr umgesetzt, und wird möglicherweise auf die Dauer obsolet, falls er nicht modifiziert werden kann und nicht dominante Kräfte ihn erhalten und durchsetzen.

Zwar stellen sich diese Fragen bei allen völkerrechtlichen Verträgen; sie sind aber besonders virulent bei denjenigen, deren Effektivität von einer möglichst universellen Akzeptanz abhängt, wie dies beispielsweise bei menschenrechtlichen, humanitären Verträgen oder Verträgen zum Schutze der

¹ Vgl. dazu vor allem Edith Brown Weiss, *Understanding Compliance with International Agreements: The Baker's Dozen Myths*, *University of Richmond Law Review* 32 (1999), 1555 et seq; Edith Brown Weiss (ed.), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Accords*, 1998; Abram Chayes/Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty: Compliance and International Regulatory Agreements*, 1995; Thomas A. Franck, *Fairness in International Law and Institutions*, 1995. Nach Chayes/Handler Chayes ist entscheidend für die Befolgung von völkerrechtlichen Verpflichtungen die Aufrechterhaltung eines entsprechenden Diskurses zwischen den Parteien, den Institutionen und der Öffentlichkeit (S. 25). Dagegen liegt nach Franck der Schlüssel hierfür in der Fairness des Verfahrens, das zu den eingegangenen Verpflichtungen geführt hat (S. 7). "Legitimacy, which is about process, has its own morality", er formuliert den Gegensatz zu "the moral order manifests injustice" als "a belief in a right process" (S. 228); Louis Henkin, *How Nations Behave*, 2. Aufl. 1979, S. 47 hingegen vertritt die Meinung, daß Staaten rational handeln und die Kosten eines Völkerrechtsbruchs gegenüber den Vorteilen abwägen (rational choice theory).

² Bruno Simma, *Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge: Gedanken zu einem Bauprinzip der internationalen Rechtsbeziehungen*, 1972.

Umwelt der Fall ist. So hängt die Effektivität, beispielsweise, des Rahmenübereinkommens über die Veränderung des Klimas³ entscheidend davon ab, daß möglichst viele Staaten die Emission von Kohlendioxid reduzieren bzw. sicherstellen, daß Kohlendioxid und andere Treibhausgase terrestrisch gebunden werden. Das gleiche gilt, wie bereits angedeutet, für menschenrechtliche Abkommen. Ihre Effektivität im Sinne einer Verbesserung des Menschenrechtsschutzes hängt unter anderem davon ab, daß sich möglichst viele Staaten zur Einhaltung entsprechender Standards verpflichten und sich entsprechenden Kontrollmechanismen unterwerfen.

Das hier aufgeworfene Thema soll in drei Schritten behandelt werden, und zwar behandeln diese drei Schritte die Ebenen, auf denen die Willensbildung und der Entscheidungsprozeß, der letztlich zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge führt, erfolgt. Zunächst soll die Frage aufgeworfen werden, wie es überhaupt zur Identifikation eines Themas für internationale Vertragsverhandlungen kommt.

– Ebene der Themenidentifikation. Warum wird Thema X, zum Beispiel die Biodiversität, auf internationaler Ebene verhandelt und dort ein Vertrag geschlossen? Welches sind die Mechanismen, die zu Vertragsverhandlungen über ein Verbot von Landminen geführt haben? Die zweite, mit der ersten eng zusammenhängenden Frage ist es, warum für einen bestimmten Lebenssachverhalt eine Regelung auf internationaler Ebene angestrebt und diese nicht nationalen Normen überlassen wird .

– Ebene der Internationalität der Regelung. So kann man sich fragen, warum Probleme der Medizinethik auf europäischer Ebene geregelt werden,⁴ obwohl die nationalen Standards, soweit sie höher liegen, nicht in Frage gestellt werden. Als drittes ist die Frage nach dem Verfahren für die Vertragsverhandlungen und deren Abschluß aufzuwerfen.

– Ebene der Verhandlung und Entscheidung -, denn eine der Aufgaben dieses Verfahrens liegt darin, die adäquate Berücksichtigung aller eingebrachten Interessen zu sichern. Ausgeklammert bleiben soll die Frage der begleitenden Vertragserfüllungskontrolle. Das moderne Völkerrecht hat im internationalen Menschenrechtsschutz und im internationalen Umweltrecht hierzu neue Modelle entwickelt, die einen eigenen Beitrag verdienen.

II. Identifikation eines regelungsbedürftigen Themas

Durchgängig wird ein Lebenssachverhalt, der einer internationalen Regelung zugeführt werden soll, als solcher durch einen Staat oder eine internationale Organisation identifiziert, wobei dies, soweit die Initiative von einem Staat ausgeht, in aller Regel nicht ohne vorherige Konsultationen in Regional- oder Interessengruppen geschieht. Dies ist jedoch eine eher formale Betrachtungsweise. Sie läßt unberücksichtigt, daß nur Staaten und internationale Organisationen berechtigt sind, völkerrechtliche Vertragsverhandlungen zu führen und entsprechende Verträge zu schließen. Die entscheidende Frage ist

³ Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change), 1992, BGBl. 1993 II, S. 1784; UNTS 1771, No. 30822.

⁴ Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being With Regard to the Application of Biology and Medicine, 1997, ETS No. 164.

vielmehr, wie wird ein Staat dazu motiviert, diesen Schritt zu gehen, der seine außenpolitischen Kapazitäten bindet und ihn möglicherweise zwingt, auf anderen Gebieten Konzessionen zu machen, um Verbündete zu gewinnen.

Anstöße für eine Regelungsinitiative auf der internationalen Ebene können eigenständig von einer Regierung entwickelt werden. Ebenso gibt es Anstöße aus den Parlamenten, und zwar nicht nur aus den nationalen Parlamenten, sondern es kann auch eine entsprechende Vorabstimmung in den internationalen Versammlungen der Parlamentarier erfolgen. Ein weiterer Initiator auf diesem Gebiet kann die Wirtschaft bzw. können Wirtschaftsverbände oder Gewerkschaften sein. Schließlich gibt es Anstöße zur Regelung bestimmter Lebenssachverhalte möglicherweise auch aus der Wissenschaft. Gelegentlich ist der Sachverstand der Wissenschaft institutionalisiert, um ihn für die Fortentwicklung eines völkerrechtlichen Regimes zu nutzen. Ein Beispiel ist SCAR (Scientific Committee on Antarctic Research). Die soweit angesprochenen Initiatoren sehen sich alle mit dem gleichen Problem konfrontiert. Sie müssen nicht nur dartun, daß ein bestimmter Lebenssachverhalt regelungsbedürftig ist und diese Regelung nur auf internationaler Ebene erfolgen kann; sie müssen vielmehr die Regierung auch überzeugen, daß der gewünschten Regelung Priorität zukommt und dem nicht andere staatliche oder gesellschaftliche Interessen entgegenstehen. Bereits auf dieser Ebene kann es notwendig werden, Interessenkonflikte aufzulösen, wenn sich beispielsweise wirtschaftliche Interessen in einem Staat widersprechen bzw. ökologische und wirtschaftliche Interessen im Widerstreit stehen. Selbst in eng begrenzten Sachbereichen brauchen die wirtschaftlichen oder anderen Interessen innerhalb eines Staates nicht zu harmonisieren. Bekannt ist beispielsweise der Konflikt innerhalb der USA über die auf der III. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen zu verfolgende Fischereipolitik,⁵ der sich letztlich in dem Fischereiregime der Seerechtsübereinkommens niedergeschlagen hat. Ob eine Regierung den an sie herangetragenen Wünschen nach einer Regelung eines bestimmten Lebenssachverhalts nachkommt oder nicht, hängt davon ab, inwieweit sie sich mit diesem Regelungswunsch zu identifizieren vermag bzw. die Regelungsbedürftigkeit bzw. Regelungswürdigkeit nach Abwägung staatlicher Interessen akzeptiert. Auf diesen Prozeß nehmen naturgemäß auch die Massenmedien Einfluß.⁶

Schließlich sind in diesem Kontext noch Nichtregierungsorganisationen zu nennen.⁷ Sie initiieren mittelbar, sei es über Staaten oder über internationale Organisationen, die Regelung von bestimmten Lebenssachverhalten. Ein typisches Beispiel in dieser Hinsicht ist das Übereinkommen über Biologische Vielfalt, 1992.⁸ Die Idee zur Erarbeitung dieses Übereinkommens wurde wesentlich durch die IUCN (International Union for the Conservation of Nature) bestimmt, die auch die Verhandlungen durch

⁵ Die Interessen der eher küstennahen Fischereiindustrie der Neuenglandstaaten stand im Widerspruch zu der stärker auf Fernfang eingestellten Fischereiindustrie Kaliforniens.

⁶⁶ Obwohl eine Internationalisierung der Massenmedien festzustellen ist, wirken diese dennoch primär auf nationaler und bis zu einem gewissen Grade auf der regionalen Ebene auf die politische Willensbildung ein. Wesentlich war der Anteil der europäischen und U.S. amerikanischen Massenmedien für das Scheitern der Verhandlungen zu einem Investitionsschutzvertrag unter der OECD.

⁷ Vgl. dazu Stefan Hobe, Der Rechtsstatus von Nichtregierungsorganisationen nach gegenwärtigem Völkerrecht, AöR 37 (1999), 152 ff.

⁸ Übereinkommen über Biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity), 1992, BGBl. 1993 II, S. 1742; UNTS 1760, No. 30619.

verschiedene Entwürfe beeinflusste.⁹ Die IUCN spielt heute bei der Umsetzung dieser Konvention eine wesentliche Rolle. Von wem die Initiative für eine internationale Regelung eines Lebenssachverhaltes ausgeht, ist für die Akzeptanz des entsprechenden Regelwerks zum Anfang und über die Zeit von Bedeutung. Erfolgreiche Initiatoren für eine internationale Regelung können als Befürworter für das entsprechende Regelwerk wirken und damit die Akzeptanz stabilisieren.

Soweit die Initiative für eine internationale Regelung von internationalen Organisationen ausgeht, sind zwei Konstellationen zu unterscheiden, wobei zu berücksichtigen ist, daß internationale Organisationen grundsätzlich keine normsetzenden Funktionen haben.¹⁰ Es gibt aber subtile Formen der Rechtsetzung durch internationale Organisationen, die - soweit es sich um technische Detailregelungen handelt - an Bedeutung ständig zunehmen. Grundsätzlich ist zu unterscheiden zwischen der Funktion internationaler Organisationen, die Entstehung internationaler Regelungen zu initiieren und dem Recht zur Normsetzung selbst.

Die Funktion, eine Entwicklung völkerrechtlicher Normen allgemein oder bestimmter Normen zu initiieren, kann eng oder breit formuliert sein. So weist Art. 13 Abs. 1(a) der Charta der Vereinten Nationen der Generalversammlung die Aufgabe zu, die "fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts sowie seine Kodifikation zu begünstigen."¹¹ Sie nimmt diese Kompetenz durch die ILC bzw. durch Vertragskonferenzen wahr, wobei die Vertragskonferenzen durch die ILC vorbereitet (z.B. für die I. Seerechtskonferenz, Konferenz zum Völkervertragsrecht) aber auch durch mehr politisch orientierte Gremien (z.B. Meeresbodenausschuß, dessen Arbeit die Vorlage für die III. UN Seerechtskonferenz war) vorbereitet werden können. Spezifischer ist die Initiativkompetenz von Sonderorganisationen. So ist es beispielsweise Aufgabe der IMO (International Maritime Organisation), Vorschläge in bezug auf zu regelnde Materien im Bereich Schifffahrt, Sicherheit und Umweltschutz auf See zu machen.¹² Weitere Aufgaben dieser Art weist das Seerechtsübereinkommen der IMO zu, ohne diese allerdings ausdrücklich zu nennen.

Schließlich haben internationale Organisationen in vielen Fällen das Recht, bestimmte internationale Abkommen weiter zu entwickeln, sei es durch Initiative von Zusatzprotokollen oder - und dann verfügen sie über echte Normsetzungskompetenzen - durch Erlaß oder Veränderung von Annexen mit technischen Umsetzungsregeln. Die letztgenannte Kompetenz steht allerdings Vertragsstaatenkonferenzen zu, die in modernen internationalen Umweltabkommen institutionalisiert werden und inzwischen eine Mittelstellung zwischen einer internationalen Organisation und einer Staatenkonferenz einnehmen. Diese Kompetenz

⁹ S. N. Robinson, Colloquium: The Rio Environmental Law Treaties – IUCN's Proposed Covenant on Environment and Development, in: *Pace Environmental Law Review* 13 (1995), 133-189.

¹⁰ Zu den Ausnahmen gehört insbesondere die Internationale Meeresbodenbehörde.

¹¹ Vgl. dazu u.a. M. Schröder, Codification and Progressive Development of International Law, in: Rüdiger Wolfrum (ed.), *United Nations Law Policies and Practice*, 1995, vol. 1, 100 ff; Fleischhauer, Kommentierung zu Art. 13 in: Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 1995, Rdn. 10 ff.

¹² Art. 1 Übereinkommen über die Internationale Seeschifffahrtsorganisation, 1948, BGBl. 1965 II, S. 321; die Vorschrift spricht allerdings lediglich davon, daß die Annahme entsprechender Regeln höchsten Standards ermutigt und erleichtert werden sollen; vgl. dazu u.a. P. Seidel, IMO - International Maritime Organization, in: Rüdiger Wolfrum (ed.) *United Nations Law, Policies and Practice*, 1995 vol. 1, 734 et seq.

ist unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanzerhaltung über die Zeit zu sehen. Insofern stellen die Vertragsstaatenkonferenzen einen neuen und vor allem innovativen Mechanismus dar.¹³

Soweit internationale Organisationen die Entstehung von internationalen Abkommen unmittelbar vorbereiten, geschieht dies in aller Regel in mehreren Schritten. Am Anfang steht häufig die Verabschiedung einer rechtlich nicht verbindlichen Resolution, die die Prinzipien des zu schaffenden völkerrechtlichen Vertrages politisch fixiert. Diese Resolutionen schränken den Verhandlungsspielraum der folgenden Vertragskonferenz ein; letztere verstehen sich bis zu einem gewissen Grade als das Organ, das die politisch formulierten Prinzipien oder Leitlinien auf die juristische Ebene hebt und die notwendigen Regelungen zur Vervollständigung des Rechtsregimes formuliert. Typisch war insoweit die Entstehung des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen, 1982,¹⁴ dessen Inhalt in Teil XI wesentlich durch die Resolution 2749 (XXV) vom 17. Dezember 1970 geprägt wurde, wonach das Gebiet des Meeresbodens und des Meeresuntergrundes jenseits des Bereichs nationaler Hoheitsbefugnisse sowie seine Ressourcen gemeinsames Erbe der Menschheit sind.¹⁵ Ebenso von vorherigen Resolutionen der Generalversammlung geprägt ist das Weltraumabkommen. Diese schrittweise Einigung auf ein internationales Regelwerk erleichtert die Einigung im Verhandlungsprozeß.

Die Entstehung völkerrechtlicher Abkommen, insbesondere, wenn sie von internationalen Organisationen ausgehen, nimmt insofern nicht selten die Form einer Kaskade an. Diese kaskadenartige Entwicklung von völkerrechtlichen Normen ist durch das United Nations Environment Programme (UNEP) weiter ausgebaut worden. UNEP hat das sog. Montevideo I-, II- und neuerdings Montevideo III-Programm geschaffen. Dabei handelt es sich um ein Verfahren zur Identifikation von Umweltfragen, die internationaler Regelung bedürfen. Der auf dieser Basis entstehende Plan soll in zehn Jahren verwirklicht werden, d.h. die entsprechenden Abkommen erarbeitet sein. Das Identifikationsverfahren verläuft wie folgt. Zu Beginn des Verfahrens werden internationale Experten zusammengerufen, die einen Vorschlag erarbeiten, eine 'list of issues'. Diese wird Regierungsvertretern zur Konsultation vorgelegt und dann in UNEP verabschiedet. Dieses ist das Programm, auf dessen Basis UNEP seine Vorschläge erarbeitet.

Aber auch nachdem ein völkerrechtlicher Vertrag verabschiedet und sogar in Kraft getreten ist, ist er nicht notwendigerweise statisch. Vielmehr sehen moderne völkerrechtliche Verträge Revisionsklauseln vor, auf deren Basis Revisionskonferenz die bestehende Akzeptanz eines Vertragswerkes und die Möglichkeit von Modifikation prüfen. Die Durchführung von Revisionskonferenzen kann als Möglichkeit vorgesehen oder zwingend vorgeschrieben sein. In beiden Fällen dienen sie der Sicherung der Akzeptanz über die Zeit, wobei zwingend vorgeschrieben Revisionskonferenzen die bestehende Akzeptanz geradezu zum Test für den Fortbestand des betreffenden Vertragswerkes machen.¹⁶

¹³ Sie unterstützen rechtsempirisch den Ansatz von Franck (Anm. 2), S. 228.

¹⁴ BGBl. 1994 II, S. 1799; UNTS 1833, No. 31363.

¹⁵ Vgl. dazu Rüdiger Wolfrum, Die Internationalisierung staatsfreier Räume, 1984, 331 ff.; W.A. Kewenig, Common Heritage of Mankind - politischer Slogan oder völkerrechtlicher Schlüsselbegriff?, in: Festschrift Schlochauer, 181, 385 ff.

¹⁶ Vgl. dazu Art. X Vertrag über die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen, 1968, BGBl. 1968 II; UNTS 161.

Darüber hinaus räumen umweltvölkerrechtliche Verträge der letzten Jahre den bereits erwähnten Vertragsstaatenkonferenzen weitreichende Kompetenzen zur Nachbesserung und Fortentwicklung eines völkerrechtlichen Regimes ein. Die Vertragsstaatenkonferenz unter dem Regime zum Schutze der Ozonschicht hat von dieser Kompetenz intensiv Gebrauch gemacht und dadurch die Verpflichtungen der Staaten verschärft.¹⁷

Eine Anpassung völkerrechtlicher Verträge an geänderte Umstände oder Erkenntnisse erfolgt vereinzelt auch über Durchführungsübereinkommen, wie dies für Teil XI des Seerechtsübereinkommens bzw. die Regelung für weitschwimmende und grenzüberschreitende Fischarten geschehen ist.

III. Gründe für Anmeldung eines bestimmten Lebenssachverhalts zur Regelung auf der internationalen Ebene

Die Frage, warum die genannten Akteure bestimmte Lebenssachverhalte auf der internationalen Ebene zur Regelung anmelden, ist für die Akteure unterschiedlich zu beantworten.

Für die Staaten können egoistische aber auch altruistische Überlegungen maßgeblich sein, wobei eine scharfe Trennung nicht immer möglich ist. Die Motive, die z.B. Deutschland dazu führten sich insbesondere für ein vertragliches Verbot der Landminen¹⁸ und für die Erarbeitung und Verabschiedung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs¹⁹ einzusetzen, waren ohne Zweifel primär altruistischer Natur. Dagegen verfolgt Deutschland bei seinen Initiativen im Bereich des Klimaschutzes auch Eigeninteressen. Diese Gemengelage ist typisch u.a. für Abkommen auf dem Gebiet des internationalen Umweltschutzes. Staaten, vor allem westliche Industriestaaten, sind einerseits an einer Verbesserung bzw. einem Schutz der Umwelt interessiert, andererseits versuchen sie sicherzustellen, daß durch die Übernahme entsprechender ökologischer Verpflichtungen keine wirtschaftlichen Verzerrungen im Verhältnis zu anderen Staaten eintreten. Hier stellt sich das eingangs angesprochene Akzeptanzproblem mit aller Schärfe. Denn die Protagonisten für eine internationale Regelung von Umweltproblemen müssen ein Interesse daran haben, daß die Konsequenzen der von ihnen übernommenen Verpflichtungen nicht von anderen Staaten unterlaufen werden.²⁰ Diese Problematik stellte sich dem International Tribunal for the Law of the Sea 1999 als er über den Antrag auf einstweilige Anordnung von Neuseeland und Australien gegen Japan zu entscheiden hatte.²¹ Im Streit stand die Fangquote gemäß einem zwischen den drei Staaten geschlossenen Abkommen an dem südlichen Blauflossenthunfisch. Die Festsetzung einer adäquaten Fangquote, die den stark reduzierten Bestand nicht weiter gefährdet, wird dadurch

¹⁷ Die 2., 4., 7. und 9. Konferenz der Vertragsstaaten entschied auf der Grundlage von Art. 6 und Art. 2 Abs. 9 des Montreal Protokolls "adjustments" und "reductions of production and consumption" der in den Annexen A, B, C und E des Protokolls erfaßten ozonabbauenden Stoffe.

¹⁸ Übereinkommen über das Verbot von Landminen, BGBl. 1998 II, S. 779; ILM 36 (1997), 1509).

¹⁹ ILM 37 (1998), 1002.

²⁰ Zur Problematik der 'free rider' aus ökonomischer Sicht vgl. u.a. Horst Siebert, Economics of the Environment, 3rd ed., 1992, 152.

²¹ Southern Bluefin Tuna Cases, Order for Provisional Measures – The Southern Bluefin Tuna (No. 3 and 4) Cases – 27 August 1999.

problematisch, daß ca. ein Drittel der aktuellen Fänge von Nichtvertragsstaaten gemacht wurden und - so die Argumentation während des Verfahrens - Schutzmaßnahmen der drei Staaten ineffektiv blieben.

Grundsätzlich lassen sich drei Motive identifizieren, die Staaten dazu veranlassen, für einen bestimmten Lebenssachverhalt auf der internationalen Ebene eine Regelung anzustreben. Eine Regierung erkennt, daß eine bestimmte Regelung nur international erreichbar oder effektiv erreichbar ist. Das klassische Beispiel hierfür ist die Friedenssicherung und die internationale Abrüstung bzw. Rüstungsbeschränkung. Auch der internationale Schutz von Menschenrechten kann nur über internationale Regelungen erfolgen. Allerdings besteht ein wesentlicher Unterschied gegenüber dem Komplex Friedenssicherung. Während diese aus der Sache heraus internationaler Natur ist, beruht die Internationalität des Menschenrechtsschutzes auf einer Entscheidung der Staatengemeinschaft, die den Schutz der Menschenrechte aus der *domaine réservé* herausgenommen hat. International kraft Natur der Sache sind Räume, die nicht der territorialen Jurisdiktion eines bestimmten Staates unterstehen (staatsfreie Räume - Hohe See, Tiefseeboden, Weltraum). Jede Regelung ist auf die Beachtung durch alle oder eine möglichst große Zahl potentieller Nutzer angewiesen und muß, von der Natur der Sache her, daher international sein. Die Internationalität der Regelung ist ebenfalls zwingend geboten für Umweltgüter, die kraft Natur der Sache nicht nur unter die Jurisdiktion eines bestimmten Staates fallen bzw. wechselnden Jurisdiktionen unterfallen. Dies gilt für wandernde Tierarten, für grenzüberschreitende Ökosysteme sowie das Klima, um nur einige Beispiele zu nennen. Technische Entwicklungen und naturwissenschaftliche Erkenntnisse werden diese Kategorie weiter vergrößern. Schließlich werden in jüngster Zeit internationale Regelungen für diejenigen Umweltgüter angestrebt, an denen sich ein internationales Interesse manifestiert hat. Ein typisches Beispiel hierfür ist die Konvention über die biologische Vielfalt, 1992.²²

Ein zweites Motiv, das dazu führen kann, Regelungen auf internationaler Ebene vorzuschlagen, liegt in dem Bestreben wirtschaftliche Verzerrungen zwischen Staaten zu vermeiden. Dies sind die Gründe, die zu internationalen Regelungen im Bereich des internationalen Wirtschaftsrechts und im Umweltrecht führen. Aber auch die Angleichung von Arbeitsstandards und sozialen Standards erfolgt u.a. auf dieser Basis, wenn auch möglicherweise andere Motive formuliert werden.

Schließlich werden internationale Regelungen ebenfalls angestrebt, um die nationale Politik zu entlasten oder zu beeinflussen. Es gibt durchaus Beispiele dafür, daß eine Regelung auf internationaler Ebene initiiert wurde, die national nicht durchsetzbar war.

Wie bereits angesprochen, sind die Initiativen von Staaten für Regelungen auf internationaler Ebene nicht monokausal erklärbar. Die nationale Politik ist insoweit von den anderen eingangs genannten Akteuren beeinflusst, deren Initiativen ihrerseits unterschiedlich motiviert sind. Vor allem für Nichtregierungsorganisationen ist die Erwartungshaltung ihrer Klientel, d.h. der Förderer und der Mitglieder, entscheidend.

²² Vgl. dazu Jutta Brunnée, " 'Common Interest' - Echoes from an Empty Shell? - Some Thoughts on Common Interest and International Environmental Law", *ZaöRV* 49 (1989), 791.

Bei internationalen Organisationen erfolgen Initiativen entweder zur Erfüllung eines in der Satzung verankerten Mandats und/oder auf Initiative eines oder mehrerer Mitglieder bzw. von gesellschaftlichen Gruppen, die mit dieser Organisation besonders zusammenarbeiten. Z.B. werden Initiativen an die IMO sowohl von Nichtregierungsorganisationen wie Reedereiverbänden bzw. Klassifikationsgesellschaften herangetragen.

IV. Vertragsverhandlungen und Vertragsschluß

Die Aussagen des Übereinkommens über das Recht der Verträge, 1969²³ über Vertragsverhandlungen und Vertragsabschluß sind, soweit sie internationale Vertragskonferenzen betreffen, lediglich rudimentär. Gemäß Art. 9 Abs. 2 dieses Abkommens erfolgt die Annahme eines Vertragstextes auf einer Vertragskonferenz mit Zweidrittelmehrheit, soweit nicht mit gleicher Mehrheit eine Verfahrensordnung bzw. eine abweichende Regelung beschlossen worden ist. Alle bedeutenden Vertragskonferenzen der letzten Jahre verfügten über eine entsprechende Verfahrensordnung.

Der entscheidende Gesichtspunkt der Verhandlungen auf multilateraler Ebene ist die Herbeiführung einer möglichst breit angelegten Akzeptanz. Es ist anerkannt, daß völkerrechtliche Verpflichtungen selten durchgesetzt, aber in aller Regel befolgt werden.²⁴

Die Erzeugung der notwendigen Akzeptanz erfolgt sowohl auf prozeduralem Wege als auch inhaltlich. Prozedural sind die Verhandlungen darauf gerichtet, möglichst die Beteiligung aller verhandelnden Staaten sicherzustellen. Nur wenn diese wirklich in den Verhandlungsprozeß eingebunden werden, werden sie auch das Gefühl haben, daß ihre Interessen berücksichtigt worden sind. Bei großen multilateralen Konferenzen, mit einer Vielzahl von Staaten und möglicherweise beteiligten Nichtregierungsorganisationen ist eine Strukturierung des Verhandlungsverfahrens notwendig.

Das Verfahren für die Verhandlungen wird deutlich geprägt durch die Form des gewählten Abstimmungsverfahrens bzw. Entscheidungsverfahrens. Die Verfahrensordnung der III. UN Seerechtskonferenz sah beispielsweise vor, daß die Entscheidung über die Annahme des Vertragstextes im Konsens²⁵ getroffen wurde und, sollte ein förmlicher Einspruch erfolgen, die Annahme durch Zweidrittelmehrheit erfolgen würde. Daß der konsensuale Ansatz für die Verhandlungen prägend war, belegte die Entscheidung der Konferenz, ab einem bestimmten Zeitpunkt nur mehr neue Textvorschläge zuzulassen, wenn sie die Chancen auf Erzielung des Konsens vergrößerten. In anderen Verfahren, wie beispielsweise unter dem System des Antarktisvertrages, bedeutet Konsens praktisch Einstimmigkeit. D.h. meldet sich gegen eine Entscheidung, die ohne Abstimmung angenommen werden soll, ein Einspruch, so ist der Vorschlag abgelehnt.

²³Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, 1969, 1985 II, S. 927.

²⁴Vgl. dazu [Harold Hougiu Koh](#), Why do Nations Obey International Law?, Yale Law Journal 106 (1996/97), 2599 at 2603 with further references.

²⁵Konsens war definiert als "das Fehlen eines förmlichen Einspruchs" gegen die Annahme ohne förmliche Abstimmung. Diese Definition liegt auch Art. 161 Abs. 8 (e) Seerechtsübereinkommen zu Grunde.

Konsequenz des Konsensprinzips in beiden Spielarten ist der hohe Einfluß, den die Verhandlungsführer auf Gang und Inhalt der Verhandlungen ausüben. Bei ihnen bzw. unter ihrer unmittelbaren Verantwortung werden Vorschläge entwickelt, die dann auf der Konferenz zur Diskussion stehen. Die Verhandlungen der III. UN Seerechtskonferenz waren hierfür ein typisches Beispiel. Die Beratungen dieser Konferenz waren auf drei Ausschüsse unter jeweils eigenem Vorsitz verteilt; auch der Präsident verhandelte einen eigenen Komplex. Alle diese Verhandlungsrunden basierten auf Papieren der Ausschußvorsitzenden oder der Vorsitzenden kleinerer, spezialisierter Arbeitsgruppen.²⁶ Es war eine der wesentlichen Aufgaben der letzten Phase der Konferenz, diese Elemente zu einer Einheit zu verschmelzen.

Wesentlich für die Akzeptanz des Verhandlungsergebnisses ist, daß die Auswahl der Verhandlungsführer regional ausgewogen ist, denn die Entwicklung der Akzeptanz erfolgt nicht nur individuell für jeden einzelnen Staat, sondern regional bzw. im Rahmen von bestimmten Interessengruppen. Traditionell wird von einem Nord-Süd und Ost-West-Interessengegensatz ausgegangen. Diese Sicht ist aber zu vereinfachend. Keine der traditionellen Gruppen ist in sich homogen; auch innerhalb der einzelnen Staatengruppen finden Integrationsprozesse statt, die in den größeren Integrationsprozeß der Vertragskonferenz einfließen.

Abgesehen von der verfahrensmäßigen Beteiligung aller verhandelnden Teilnehmer ist es die Funktion des Verhandlungsprozesses, die Basis für eine inhaltliche Akzeptanz zu erzeugen. Da es in der Regel ausgeschlossen ist, daß alle Staaten ihre Verhandlungsziele vollständig erreichen, sind Kompromisse notwendig. Auf der III. Seerechtskonferenz erfolgte die Kompromißbildung über sog. package deals,²⁷ d.h. es wurden Konzessionen in einem Teilbereich mit Konzessionen einer anderen Staatengruppe in einem anderen Teilbereich kompensiert. Zwischen diesen Teilbereichen gab es nicht notwendigerweise einen inhaltlichen Zusammenhang. Die Anerkennung, daß die Verhandlungen in dieser Form erfolgten, hat zur Konsequenz, daß das Seerechtsübereinkommen als Gesamtheit zu sehen und vor allem zu interpretieren ist. Um zu verhindern, daß Staaten nur die ihnen genehmen Teile akzeptieren, schließt das Abkommen auch Vorbehalte grundsätzlich aus.²⁸ Die Formulierung von Kompromissen wird dadurch erleichtert, wenn nicht gar erst ermöglicht, daß bei komplexen multilateralen Verhandlungen Staaten ohne ein genau formuliertes Verhandlungsziel in Verhandlungen eintreten. Die genaue Verhandlungsposition eines Staates bildet sich häufig erst während und parallel zu den Verhandlungen heraus, wobei Vorklärungen in regionalen Gruppen bzw. in Interessengruppen eine wesentliche Rolle spielen.

²⁶ Die sog. P.B.E. Papiere im 1. Ausschuß zirkulierten unter der Verantwortung des Ausschußvorsitzenden Paul Babela Engo.

²⁷ T.T.B. Koh, S. Jayakumar, Negotiating Process of the Third U.N. Conference on the Law of the Sea 1982, in: M. Nordquist (ed.), United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary, vol. I, 1985, 29, 99.

²⁸ Art. 309 SRÜ.

V. Ausblick

Die Komplexität völkerrechtlicher Willensbildung, die zum Abschluß völkerrechtlicher Abkommen führt, wächst mit der zunehmenden Komplexität der zu regelnden Lebenssachverhalte. Sie öffnet sich den Einflüssen nichtstaatlicher Akteure und steht in einem Wechselverhältnis zu der parallel verlaufenden politischen Willensbildung auf der staatlichen und der regionalen Ebene. Vor allem aber bricht die völkerrechtliche Willensbildung mit Abschluß eines internationalen Abkommens nicht notwendigerweise ab, wie moderne Umweltabkommen belegen, sondern verlagert sich lediglich auf eine anderer Ebene, die Vertragsstaatenkonferenzen, die zwischen Vertragskonferenzen und internationalen Organisationen angesiedelt sind. Diese Prozeßhaftigkeit moderner völkerrechtlicher Willensbildung wird für die Durchsetzung der eingegangenen Verpflichtungen genutzt. Damit entwickelt sich ein neuer prozeßhafter Typ von Mechanismen für die Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen, der neben die konfrontativen Formen der Durchsetzung - Gegenmaßnahmen, Staatenverantwortlichkeit und gerichtsförmige Durchsetzung - tritt.