



---

Das Vorbehaltsregime der Wiener Vertragskonvention

Author(s): PETER HILPOLD

Source: *Archiv des Völkerrechts*, Dezember 1996, 34. Bd., No. 4 (Dezember 1996), pp. 376-425

Published by: Mohr Siebeck GmbH & Co. KG

Stable URL: <http://www.jstor.com/stable/40798941>

---

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact [support@jstor.org](mailto:support@jstor.org).

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



Mohr Siebeck GmbH & Co. KG is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Archiv des Völkerrechts*

JSTOR

# Das Vorbehaltsregime der Wiener Vertragskonvention

Notwendigkeit und Ansatzpunkt möglicher Reformen  
unter besonderer Berücksichtigung der Vorbehaltsproblematik  
bei menschenrechtlichen Verträgen

Dr. iur. PETER HILPOLD  
Universität Innsbruck

## 1. Zur Diskussion um Vorbehalte im völkerrechtlichen Vertragsrecht

Es gibt im Völkerrecht wohl kaum einen Regelungsbereich wie den der Vorbehalte, dessen technischer Charakter in einem derart krassen Widerspruch stünde zur Emotionalität der dazu geführten Diskussionen. Diese Emotionalität ist nicht unbegründet. Was sich auf den ersten Blick als – wenn auch komplizierter<sup>1</sup> – Teilbereich der Wiener Vertragskonvention (WVK) zeigt, dessen primäre Aufgabe darin zu liegen scheint, eine Interessensabgrenzung zwischen Staaten in speziellen Fällen multilateraler Normsetzung zu erreichen, birgt tatsächlich eine viel größere Relevanz. In der Vorbehaltsregelung spiegeln sich das Grundverständnis der Staaten zur Konsensfindung im multilateralen Kontext und – nicht zuletzt auch ideologisch gefärbte – Souveränitätsvorstellungen. Vorbehalte wurden zu einem vielgenutzten Regulativ gegenüber den Bindungswirkungen völkerrechtlicher Verträge. Dieses Vorbehaltsverständnis hat nicht unbedeutende Auswirkungen auf Möglichkeiten und Grenzen der Fortentwicklung völkerrechtlicher Kooperation auf der Grundlage multilateraler Vertragsregime. In einem koordinationsrechtlich strukturierten System internationaler Beziehungen ist es weitgehend unbedenklich, wenn Vorbehalten die Funktion einer Feinabstimmung in den Vertragsrechten und -pflichten zugeschrieben werden, die in der Phase der Verhandlungen nicht möglich gewesen ist. Seitdem in der Aushandlung multilateraler Konventionen das Mehrheitsprinzip Anwendung findet, können einzelne Staaten in bestimmten Fragen überstimmt werden, und das Erheben von Vorbehalten er-

---

<sup>1</sup> *Hersch Lauterpacht*, Spezialberichterstatter der ILC zu diesem Fragenkomplex, bezeichnete das Problem der Vorbehalte zu multilateralen Verträgen als „überaus kompliziert, ja geradezu entmutigend“ und es sei „zwecklos ein in sich kompliziertes Problem künstlich vereinfachen zu wollen“. Vgl. UN Doc. A/CN.4/63, S. 119.

möglicht dem betreffenden Staat, doch noch seiner Position Geltung zu verschaffen. Durch die Aufnahme des Reziprozitätsprinzips in die Vorbehaltsregelung soll sichergestellt werden, daß das Gleichgewicht der Rechte und Pflichten aus dem Vertragsverhältnis gewahrt wird. Dieses Prinzip wirkt jedoch nicht immer, und insbesondere die Umsetzung menschenrechtlicher Verträge leidet darunter. Diese sind nämlich dadurch gekennzeichnet, daß die Verpflichtungen gegenüber anderen Vertragsparteien eingegangen wurden, die Begünstigten aber auf dem eigenen Staatsgebiet leben. Vorbehalte werden deshalb von den anderen Vertragsparteien häufig nicht nach objektiven Kriterien geprüft, sondern nach politisch-pragmatischen Gesichtspunkten.

Es soll hier untersucht werden, welche Vorschläge in der mittlerweile neu aufgekommenen Vorbehaltsdiskussion laut geworden sind, um der Gefahr einer Umgehung zentraler Menschenrechtsbestimmungen durch verschiedene Vertragsparteien entgegenzuwirken. In diesem Zusammenhang soll auch der Frage nachgegangen werden, inwieweit der Strukturwandel im Völkerrecht Rückwirkungen auf das jeweils geltende Vorbehaltsregime gezeitigt hat. Akzeptiert man die Existenz eines solchen Zusammenhangs, so deutet die nunmehr seit vier Jahrzehnten anhaltende Diskussion über eine universell akzeptierte, allen möglichen Fallkonstellationen weitestgehend gerecht werdende Vorbehaltsregelung auf grundlegende Wandlungsprozesse im System der internationalen Zusammenarbeit hin<sup>2</sup>.

Die Gründe, weshalb Staaten Vorbehalte erheben, sind unterschiedlichster Natur<sup>3</sup> und nicht immer im Bestreben zu suchen, Partei eines Vertrages zu werden, ohne bestimmte wesentliche Verpflichtungen daraus zu übernehmen. Die Vorbehalte der sozialistischen Staaten gegenüber den Streitbeilegungsbestimmungen vieler Verträge waren in einem grundsätzlichen Mißtrauen gegenüber jeglicher obligatorischer Streitbeilegung begründet. Häufig erheben Staaten Vorbehalte, um bestimmte Eigenheiten ihrer nationalen Rechtsordnung zu wahren. Nicht immer sind diese Bestimmungen, an denen der Vorbehaltsstaat festhalten will, grundlegender Art. Oft erlaubt allein die Verfassungssituation der betreffenden Staaten keine unmittelbare Anpassung der nationalen Rechtslage<sup>4</sup>, während der politische Wille durchaus gegeben wäre. Die Erhebung eines Vorbehalts ist in diesem

---

<sup>2</sup> Dazu auch *Koh, J. K.*, Reservations to Multilateral Treaties: How International Legal Doctrine Reflects World Vision, 23 *Harvard International Law Journal* 1/1982, S. 71–116.

<sup>3</sup> Vgl. *Edwards, R. W.*, Reservations to Treaties, 10 *Michigan Journal of International Law* 1989, S. 362–405 (363).

<sup>4</sup> Besonders deutlich tritt dieses Problem bei föderal strukturierten Staaten zutage, wenn dem Bund ein Einwirkungsrecht auf die Gesetzgebung der Bundesstaaten fehlt bzw. die dafür erforderlichen Voraussetzungen nicht erfüllt werden können.

Falle für den Vorbehaltsstaat eine ständige Mahnung an das Anpassungserfordernis. Gerade besonders skrupelhafte Regierungen neigen dazu, nicht unmittelbar zu behebende Abweichungen der nationalen Rechtsordnung gegenüber neu eingegangenen Vertragsverpflichtungen durch Vorbehalte abzusichern und damit aber auch gegenüber der Staatengemeinschaft kenntlich zu machen<sup>5</sup>. Wenn diese Beispiele verdeutlichen, daß in der Vorbehaltsdiskussion eine differenzierte Betrachtungsweise erforderlich ist und nicht jeder Vorbehalt den vertraglichen Konsens in Frage stellt, so ist doch das weithin deutlich werdende Unbehagen, das dem Vorbehaltsphänomen entgegengebracht wird, ernst zu nehmen. In der Folge soll untersucht werden, in welchen Bereichen ein echter Handlungsbedarf gegeben ist und welche Alternativen sich dabei anbieten.

## 2. Die Wiederaufnahme der Vorbehaltsthematik durch die International Law Commission

Die International Law Commission (ILC) hat sich mittlerweile zum vierten Mal der Vorbehaltsthematik angenommen<sup>6</sup>. Obwohl mit der Regelung der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)<sup>7</sup> eine stringent geschriebene Formel gefunden wurde, die die Rechtssicherheit in diesem Bereich erheblich erhöht und die sich in der Praxis für eine Vielzahl von Fällen auch weitgehend bewährt hat<sup>8</sup>, blieben nach wie vor viele Fragen ungeklärt und eine Auffassung der Art, mit den 1969 verabschiedeten (und 1980 in Kraft getretenen<sup>9</sup>) Bestimmungen der WVK sei das letzte Wort zum völkervertraglichen Vorbehaltsrecht gesprochen worden, hat sich nie durchgesetzt. Im Gegenteil: Sowohl was die Technik der Vorbehaltserhebung bzw. die Folgen eines Einwandes unter Berufung auf das nur schwer operationalisierbare „Ziel und Zweck“-Kriterium anbelangt als auch angesichts des Überhandnehmens von Vorbehalten gegenüber menschenrechtlichen Verträgen wurden kritische Stimmen laut, die eine Weiterarbeit an der Vorbehaltsfrage verlangten<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> U. U. kann auch bei einer an und für sich vorbildhaften Vertragserfüllung durch Erhebung eines Vorbehaltes zu Vertragsbestimmungen sekundärer Bedeutung der Eindruck eines zweifelhaften Erfüllungswillens entstehen.

<sup>6</sup> Vgl. *Dehaussy, J.*, *Travaux de la Commission du Droit International*, *Annuaire Français de Droit International*, XXXIX, 1993, S. 727.

<sup>7</sup> Vgl. den 2. Abschnitt des II. Teils der WVK; Art. 19–23.

<sup>8</sup> Vgl. *Brownlie, I.*, *Principles of Public International Law*, 1990, S. 611.

<sup>9</sup> Die WVK weist zum 31. 12 1994 76 Ratifikationen auf.

<sup>10</sup> Im Jahr 1981 stellte *Paul Reuter fest*: „... the question of reservations has always been a thorny and controversial issue, and even the provisions of the Vienna Convention have not eliminated all these difficulties.“ Vgl. *Yearbook of the International Law Commission 1981*, Volume II, Part One, A/CN. 4/4/341 and Add. 1, para. 53.

Nachdem in der 44. Generalversammlung der Vereinten Nationen eine Reihe von Delegationen die (Wieder-)Aufnahme dieser Thematik in das Arbeitsprogramm der ILC vorgeschlagen hatte<sup>11</sup> und die Planungsgruppe für das langfristige Arbeitsprogramm der ILC die erforderlichen Vorarbeiten geleistet hatte<sup>12</sup>, bestätigte die Generalversammlung mit Resolution 48/31 vom 9. Dezember 1993 definitiv das Thema „Recht und Praxis der Vorbehalte zu Verträgen“ als Arbeitsgegenstand der ILC<sup>13</sup>. *Alain Pellet* wurde als Spezialberichtersteller mit der Ausarbeitung einer Studie betraut, die die genaue Ausrichtung festzulegen hatte, die die Arbeit zu diesem Thema in der ILC nehmen sollte. *Pellet* legte den ersten vorläufigen Bericht am 30. Mai 1995 vor<sup>14</sup>. Ausdrücklich wird darin auf den Umstand verwiesen, daß die Hauptaufgabe der Studie darin gesehen worden sei, die wesentlichen in diesem Zusammenhang aufgetretenen Probleme aufzuzeigen, eine Übersicht über die im Rahmen der ILC bereits geleistete Arbeit zu liefern und konkrete Lösungsmöglichkeiten vorzuschlagen<sup>15</sup>.

Schon im Rahmen der 45. Sitzung der ILC wurden die wesentlichen Problembereiche zum geltenden Vorbehaltsregime zusammengestellt und die Gründe erwogen, die für die Aufnahme dieser Thematik in das langfristige Arbeitsprogramm der ILC sprachen<sup>16</sup>. Als besondere Problembereiche, die von der WVK ungeklärt blieben, wurden hervorgehoben:

- die Unterscheidung der Vorbehalte von interpretativen Erklärungen und der zulässige Anwendungsbereich von solchen Erklärungen,
- die Regelung der Einwände und
- die Frage der Gültigkeit von Vorbehalten.

Auch differenzierte die WVK nicht ausreichend nach dem Gegenstand des Vertrages, zu welchem der betreffende Vorbehalt erhoben wird, wobei

<sup>11</sup> Vgl. A/CN.4/L.469, para. 422.

<sup>12</sup> Vgl. Yearbook of the International Law Commission, vol. II, (Part Two), doc. A/47/10, para. 368. Kriterien für die Aufnahme neuer Themen in das langfristige Arbeitsprogramm waren:

- das Thema sollte von der internationalen Gemeinschaft als dringlich angesehen werden;
- das internationale Klima sollte für die Behandlung dieses Themas günstig sein;
- das Thema müsse in die Zuständigkeit der ILC fallen und im übrigen müsse sichergestellt sein, daß die ILC das Thema innerhalb einer vernünftigen Zeit zum Abschluß bringen kann.

Zum langfristigen Arbeitsprogramm der ILC generell vgl. *Cede, F.*, Das künftige Arbeitsprogramm der ILC, *Ginther, K.*, (Hrsg.) Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität, FS Zemanek, 1994, S. 25–43.

<sup>13</sup> Vgl. A/CN.4/470 vom 30. 5. 1995, para. 5.

<sup>14</sup> Vgl. A/CN.4/470 vom 30. 5. 1995, „First Report on the Law and Practice relating to Reservations to Treaties“.

<sup>15</sup> Vgl. A/CN.4/470, para. 7.

<sup>16</sup> Vgl. Report of the ILC of its 45th session (1993), GAOR 48th Session, Supplement no. 10 (A/48/19), para. 425 ff.

insbesondere die Verträge im Menschenrechtsbereich und jene Verträge, die Gründungsurkunde einer internationalen Organisation darstellten, angeführt wurden. Auch auf Kodifikationsabkommen und auf Probleme, die aus bestimmten Vertragstechniken resultierten (Zusatzprotokolle, Bilateralisierungsverfahren) gehe die WVK nicht ein.

Insgesamt wird das Grundgerüst des in den Artikeln 19 bis 23 WVK verankerten Vorbehaltsregimes nicht in Frage gestellt, jedoch die Notwendigkeit einer Klärung und Fortentwicklung entweder durch die Vorlage von Zusatzprotokollen für bestehende Konventionen oder durch die Ausarbeitung eines praktischen Leitfadens betont.

Tatsächlich scheint – wie die ILC auch ausdrücklich hervorhebt – der Zeitpunkt günstig gewählt zu sein für eine Wiederaufnahme dieser Thematik durch die ILC. Wie weiter unten zu zeigen sein wird, ist die in die WVK aufgenommene Vorbehaltsregelung u. a. Ausdruck eines ganz bestimmten Kräfteverhältnisses zwischen ideologisch verfeindeten Blöcken. Dieser Spannungszustand hat die Entwicklung von Vertragstechniken erforderlich gemacht, die eine internationale Zusammenarbeit unter weitestgehender Wahrung nationaler souveräner Positionen erlaubte. In vielen Bereichen, in welchen eine strikte Bilateralisierung der Rechtsbeziehungen unmöglich erschien, blieb der Regelungszustand dadurch jedoch unbefriedigend. Mit dem Wegfall der ideologischen Konfliktsituationen scheint sich eine Möglichkeit zu eröffnen, dieses verfahrensrechtliche Hindernis in der internationalen Rechtssetzung zu überwinden.

### 3. Die Definition des Vorbehalts

Das Konzept des Vorbehalts hat sich langsam entwickelt, und über lange Zeit waren die Abgrenzungslinien zu verwandten Erscheinungen unklar<sup>17</sup>. Selbst die abstrakten Regelungsversuche zum Vorbehaltsphänomen im Rahmen des Völkerbundes bzw. jene, erfolgreicheren, im System der Panamerikanischen Union, erbrachten diesbezüglich kein Ergebnis<sup>18</sup>. Dagegen ist in der Literatur eine Vielzahl von Definitionsversuchen vorzufinden<sup>19</sup>, was jedoch nicht unbedingt einen wirklichen Beitrag zur Klärung dieses Begriffes darstellte, sondern eher die Unsicherheit in dieser Frage verstärkte. Immer mehr setzt sich in der Praxis die von der WVK 1969 vorgenommene – und von der Wiener Konvention über das Recht der Verträge zwischen Staaten und Internationalen Organisationen oder zwi-

<sup>17</sup> Vgl. *Horn, F.*, *Reservations and Interpretative Declarations to Multilateral Treaties*, 1988, S. 33.

<sup>18</sup> *ibid.*

<sup>19</sup> Überblick dazu bei *Imbert, P.-H.*, *Les Réserves aux Traités Multilatéraux*, 1979, S. 9 ff.; *Kühner, R.*, *Vorbehalte zu multilateralen völkerrechtlichen Verträgen*, 1986, S. 8 ff. und *Horn, F.*, (Fn. 17); S. 33 ff.

schen Internationalen Organisationen des Jahres 1986 weitgehend übernommene – „Begriffsbestimmung“ zum Vorbehalt durch<sup>20</sup>. Danach<sup>21</sup> „bedeutet „Vorbehalt“ eine wie auch immer formulierte oder bezeichnete, von einem Staat bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrages oder bei dem Beitritt zu einem Vertrag abgegebene einseitige Erklärung, durch die der Staat bezweckt, die Rechtswirkungen einzelner Vertragsbestimmungen in der Anwendung auf diesen Staat auszuschließen oder zu ändern“<sup>22</sup>. Da alle Spielarten von Erklärungen, die sich im weiteren Sinne unter den Begriff des „Vorbehaltes“ subsumieren lassen, wohl kaum je von einer Definition erfaßt werden können, erscheint der in der WVK enthaltene Vorschlag der Idealversion nach dem gegenwärtigen Begriffsverständnis am nächsten zu kommen. Daß die WVK auch nicht den Anspruch erhebt, eine allgemeingültige Definition zu liefern, zeigt sich in der englischen Version der Konvention, wo nicht von „definitions“, sondern von „use of terms“ gesprochen wird<sup>23</sup>. Zu den konstitutiven Elementen des Vorbehaltsbegriffs laut WVK zählt also zum einen die einseitige Willenserklärung. Die „Einseitigkeit“ darf nicht in dem Sinne verstanden werden, daß ein unbeschränktes Recht auf die Erhebung von Vorbehalten bestünde<sup>24</sup>. Der Vorbehalt ist nicht nur empfangsbedürftig, sondern grundsätzlich auch annahmebedürftig, um volle Wirkung zu entfalten. Einige Autoren vertreten deshalb auch die Ansicht, daß die Elemente, die für eine Zweiseitigkeit des Vorbehalts sprächen, überwiegen<sup>25</sup>.

Das nächste, und vielleicht bedeutendste, Charakteristikum des Vorbehaltsbegriffs wird mit der Wendung „however phrased or named“ ausgedrückt. Unabhängig von der Bezeichnung der Erklärung hängt ihre rechtliche Einordnung von ihrer tatsächlichen Zielsetzung ab. Wie bereits angedeutet, kann die Erhebung von Vorbehalten für den vorbehalterhebenden

---

<sup>20</sup> Dies trotz der z. T. in der Literatur vorzufindenden Kritik. Vgl. z. B. *Imbert, P.-H.*, (Fn. 19), S. 9.

<sup>21</sup> Hier wird nur auf die WVK 1969 Bezug genommen.

<sup>22</sup> Vgl. Art. 2 d) der WVK.

<sup>23</sup> In diesem Sinne erscheint die deutsche Übersetzung „Begriffsbestimmung“ unglücklich gewählt. Vgl. *Kühner, R.*, (Fn. 19), Fn. 47.

<sup>24</sup> Die Zuerkennung eines Rechts dieser Art war im Zuge der Diskussion um die Kodifikation des Rechts der Verträge im Rahmen der ILC von den sozialistischen Staaten verlangt worden. Vgl. *Imbert, P.-H.*, (Fn. 19), S. 98 ff.; *Coccia, M.*; *Reservations to Multilateral Treaties on Human Rights*, 15 *California Western International Law Journal* 1/1985, S. 1–51 (26 ff.).

<sup>25</sup> Vgl. *Coccia, M.*, (Fn. 24), S. 28. Relativiert wird diese Kontroverse von *Kühner, R.*, (Fn. 19), S. 12 ff. Was die Wirkungen des Vorbehalts anbelangt, so wurde richtig darauf verwiesen, daß hier immer dann das Element der Einseitigkeit überwiegt, wenn das Reziprozitätsprinzip nicht zum Tragen kommt. Vgl. *Lijnzaad, L.*, *Reservations to UN-Human Rights Treaties – Ratify and Ruin?*, 1995, S. 65 ff.

Staat einer „Selbstanprangerung“<sup>26</sup> gleichkommen und mit erheblichen negativen Konsequenzen verbunden sein. Es ist deshalb verständlich, daß Staaten häufig den Versuch unternehmen, eine Abweichung von einer Vertragsbestimmung mit einer weniger einschneidenden Konsequenzen nach sich ziehenden Erklärung zu legalisieren. Daß für die Qualifizierung einer Erklärung primär der Substanz und weniger der Form Bedeutung zukommt, wurde im Schiedsverfahren über die Abgrenzung des Festlandsockels zwischen Großbritannien und Frankreich<sup>27</sup> und letztlich besonders deutlich im *Belilos-Fall*<sup>28</sup> bestätigt<sup>29</sup>.

Drittes konstitutives Element der genannten Vorbehaltsdefinition ist die Zielsetzung des Vorbehalts“, die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen in der Anwendung auf diesen Staat auszuschließen oder zu ändern“. Dieses Definitionselement dient einmal der Abgrenzung der Vorbehalte gegenüber solchen Erklärungen, die eine bloß politische Stoßrichtung aufweisen bzw. eine eher innerstaatliche denn internationale Zielsetzung verfolgen<sup>30</sup>. Desweiteren wird durch das Verb „zu ändern“ (to modify) zum Ausdruck gebracht, daß die WVK auch „extensive Vorbehalte“ kennt<sup>31</sup>, die zu einer Erweiterung der Verpflichtungen des einen Vorbehalt erhebenden Staates führen. Die Möglichkeit, durch einen Vorbehalt anderen Staaten Verpflichtungen aufzuerlegen, wird überwiegend abgelehnt<sup>32</sup>. Sieht man

<sup>26</sup> Vgl. *Kühner, R.*, (Fn. 19), S. 16.

<sup>27</sup> Vgl. *Delimitation of the Continental Shelf (United Kingdom v. France)*, 54 I.L.R. 6, 18 I.L.M. 397 (Ad Hoc Court of Arbitration, 30. Juni 1977). Dabei stellte das Schiedsgericht u. a. fest:

„6. Article 2 (1) (d) of the Vienna Convention on the Law of Treaties, which both Parties accept as correctly defining a „reservation“, provides that it means „a unilateral statement, however phrased or named, made by a State . . . whereby it purports to exclude or modify the legal effect of certain provisions of the treaty in its application to that State.“ This definition does not limit reservations to statements purporting to exclude or modify the actual term of the treaty; it also covers statements purporting to exclude or modify the legal effect of certain provisions in their application to the reserving State. This is precisely what appears to the Court to be the purport of the French third reservation and it, accordingly, concludes that this „reservation“ is to be considered a „reservation“ rather than an „interpretative declaration“.

<sup>28</sup> Vgl. *Belilos gegen Schweiz*, 29. April 1988, Ser. A/132.

<sup>29</sup> Im Memorandum der Schweizer Regierung wurde darauf hingewiesen, daß diese Regel für das Völkerrecht generell und für die Rechtsprechung im Rahmen der EMRK im besonderen gelte. Vgl. *Belilos Case: Memorial of the Swiss Government*, 27. February 1987, Cour (87), 28.

<sup>30</sup> Vgl. *Jennings, R./Watts, A.*, (Hrsg.), *Oppenheim's International Law*; 1992; S. 1241.

<sup>31</sup> Vgl. *Kühner, R.*, (Fn. 19), S. 23 ff.; a. A. *Imbert, P.-H.*, (Fn. 19), S. 15 ff.

<sup>32</sup> In diesem Sinne *Kühner, R.*, (Fn. 19), S. 25 unter Verweis auf *Baldoni, C.*, *Zur Theorie und Praxis der Vorbehalte in den Staatsverträgen*, *Internationale Zeitschrift für Theorie des Rechts*, 1929/30, Nr. 4, S. 178 (179) und *Imbert, P.-H.*, (Fn. 19), S. 16.

mit *Horn*<sup>33</sup> die Funktion von Rechtsnormen hingegen in einer wechselseitigen Zuweisung von Rechten und Pflichten, so bedeutet jede durch den Vorbehaltsstaat bezweckte Einschränkung einer eigenen Pflicht eine entsprechende Einschränkung der Rechte anderer Staaten<sup>34</sup>. Soweit die Erfüllungsstruktur des betreffenden Vertrages eine solche Korrelation von Rechten und Pflichten vorsieht, ist tatsächlich von einer solchen Wirkungsweise der Vorbehalte auszugehen<sup>35</sup>.

Trotz all dieser Abgrenzungskriterien verbleibt in der Praxis eine Vielzahl von Grenzfällen, wobei insbesondere die Abgrenzung zu den interpretativen Erklärungen häufig schwierig erscheint<sup>36</sup>. *Imbert* weist darauf hin, daß es keine völlig objektive Definition des Vorbehalts geben kann und daß sich viele Erklärungen unterschiedlich deuten lassen<sup>37</sup>. Maßgebend sind also weniger abstrakte und generell anwendbare Definitionen als eine möglichst sorgfältige Auslegung der betreffenden Erklärung im Einzelfall<sup>38</sup>.

#### 4. Die Entwicklung völkerrechtlicher Vorbehaltsregelungen

##### a) Grundlagen

Vorbehalte sind ein Charakteristikum völkerrechtlicher Verträge und im zivilrechtlichen Vertragsrecht unbekannt. Auch im Völkerrecht sind Vorbehalte erst in einer späteren Entwicklungsphase anzutreffen<sup>39</sup>. Eine Wurzel des Vorbehaltswesens kann in der innerstaatlichen Gewaltenteilung und der parallelen Mitwirkung sowohl der Exekutive als auch der Legislative am Abschluß völkerrechtlicher Verträge gesehen werden. Entsprechend ist die Vorbehaltspraxis insbesondere von den USA, wo der Senat traditionell erheblichen Einfluß auf die Gestaltung der Außenpolitik ausübt<sup>40</sup>, wesentlich geformt worden<sup>41</sup>. Mit einer Ratifikation unter Vorbehalt soll also der Gegnerschaft des für die innerstaatliche Annahme zuständigen Organs entsprochen werden<sup>42</sup>. Ein Vorbehalt im eigentlichen Sinne<sup>43</sup> wurde erstmals

<sup>33</sup> Vgl. *Horn, F.*, (Fn. 17), S. 93 ff.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Dies wird im übrigen auch von der breiten Vorbehaltsdefinition der WVK gedeckt.

<sup>36</sup> Vgl. *Jennings, A./Watts, A.*, (Fn. 30), S. 1242.

<sup>37</sup> Vgl. *Imbert, P. H.*, (Fn. 19), S. 18.

<sup>38</sup> *Ibid.* und *Jennings, R./Watts, A.*, (Fn. 30), S. 1242.

<sup>39</sup> Vgl. *Bishop, W.*, *Reservation to Treaties*, RdC II 1961, S. 243–341 (261).

<sup>40</sup> Im Zusammenhang mit der Ratifikation völkerrechtlicher Verträge kann der Senat auch auf einzelne Vertragsbestimmungen Einfluß nehmen. In anderen demokratischen Rechtsordnungen hat die Legislative überwiegend allein die Befugnis, das Gesamtpaket anzunehmen oder abzulehnen, nicht aber Vorbehalte zu einzelnen Vertragsbestimmungen zu erheben. Vgl. *Horn, F.*, (Fn. 17), S. 11 f.

<sup>41</sup> Vgl. *Guggenheim, P.*, *Lehrbuch des Völkerrechts – Unter Berücksichtigung der internationalen und schweizerischen Praxis*, Bd. I, 1948, S. 77.

<sup>42</sup> *Ibid.*

anlässlich des Abschlusses des (bilateralen) Jay-Vertrages am 19. November 1794 zwischen den USA und Großbritannien angebracht<sup>44</sup>. Die zwei bekanntesten Beispiele für Vorbehalte zu multilateralen aus dem 19. Jahrhundert betreffen die Wiener Schlußakte vom 9. Juni 1815 und die Konvention von Konstantinopel über die Freiheit der Schifffahrt im Suez-Kanal vom 29. Oktober 1888<sup>45</sup>. Erst mit den um die Wende zu diesem Jahrhundert einsetzenden umfassenden Kodifikationsbemühungen<sup>46</sup> wurde das Erheben von Vorbehalten zu einem verbreiteten völkervertragsrechtlichen Phänomen<sup>47</sup>. Für das gehäufte Auftreten von Vorbehalten war nun nicht mehr allein die innerstaatliche Gewaltenteilung verantwortlich, sondern auch die mit dem Abschluß von multilateralen Verträgen zwangsläufig verbundene Schwierigkeit, in jedem Punkt der Vertragsregelung ein allseits getragenes Einvernehmen zu finden. Vorbehalte ermöglichten somit die Wahrung spezieller Interessen, ohne das Gesamtabkommen zu gefährden. Besonders wichtig wurde diese Funktion des Vorbehalts mit dem – vor allem durch das rapide Anwachsen der Staatengemeinschaft bewirkten – Aufkommen von Mehrheitsabstimmungen<sup>48</sup>. Nun wurden Vorbehalte zum Notbehelf, um Paketlösungen für komplexere Materien und für eine größere Anzahl von Vertragsparteien bei gleichzeitiger Garantie von Partikularbedürfnissen zu ermöglichen.

Die Zulässigkeit von Vorbehalten wurde durchwegs nach Maßgabe des Einstimmigkeitsprinzips geprüft. Erklärt wurde dies mit der streng kontraktualistischen Natur der Abkommen dieser Völkerrechtsperiode<sup>49</sup>, die

<sup>43</sup> *Bishop* weist darauf hin, daß sich das genaue Geburtsdatum des Vorbehalts schwer feststellen läßt, da eigentlich auch die sog. „amendments“ berücksichtigt werden müßten, die der Senat der amerikanischen Regierung schon sehr früh in der Geschichte der USA als Vorbedingung für die Annahme bilateraler Verträge abrang. Vgl. *Bishop, W.*, (Fn. 39), S. 260.

<sup>44</sup> Der Senat gab seine Zustimmung zu diesem Freundschafts-, Handels- und Schifffahrtsvertrag zwischen den USA und Großbritannien unter der Bedingung „that there be added to the said treaty an article, whereby it shall be agreed to suspend the operation of so much of the 12th article as respects the trade which his said majesty thereby consents may be carried on, between the United States and his islands in the West Indies, in the manner, and on the terms and conditions therein specified“. Zitiert nach *Bishop, W.*, (Fn. 39.), S. 261 f.

<sup>45</sup> Vgl. *Bishop, W.*, (Fn. 39), S. 261 ff.; *Horn, F.*, (Fn. 17), S. 7; *Kühner, R.*; (Fn. 19), S. 57 ff.

<sup>46</sup> Wobei in erster Linie die Haager Konventionen der Jahre 1899 und 1907 zu erwähnen wären.

<sup>47</sup> Nachweise für Vorbehalte zu Konventionen aus diesem Zeitraum bei *Verzijl, J. H. W.*, *International Law in Historical Perspective*, Bd. 6, 1973, S. 221 ff.

<sup>48</sup> Während auf den Staatenkonferenzen des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts noch grundsätzlich die Einstimmigkeitsregel Anwendung fand, wurde davon nach dem 1. Weltkrieg sukzessive abgegangen. Vgl. *Horn, F.*, (Fn. 17), S. 10.

<sup>49</sup> Vgl. *I. C. J.*, *Reports 1951, Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, S. 21.

eine Abweichung vom vereinbarten Verhandlungsergebnis nur bei Zustimmung aller Parteien erlaubte<sup>50</sup>.

b) Die Praxis des Völkerbundes, der ILO und der Panamerikanischen Union

Im Rahmen des Völkerbundes wurde das Einstimmigkeitsprinzip bestätigt<sup>51</sup>. Als Österreich dem Internationalen Opiumabkommen vom 19. Februar 1925 unter Erhebung eines Vorbehalts beitreten wollte und Großbritannien Einwendungen dazu vorbrachte, war dies Anlaß für den Völkerbundrat, den Sachverständigenausschuß für die progressive Entwicklung des internationalen Rechts mit der Behandlung der in diesem Zusammenhang aufgeworfenen Fragen zu betrauen. In dem im Jahr 1927 auch vom Völkerbundrat angenommenen Gutachten wurde u. a. folgende Feststellung getroffen:

„In order that any reservation whatever may be validly made in regard to a clause of the treaty, it is essential that this reservation should be accepted by all the contracting parties, as would have been put forward in the course of the negotiations. If not, the reservation, like the signature to which it is attached, is null and void.“<sup>52</sup>

Dem Generalsekretär des Völkerbundes wurde im Zusammenhang mit seiner Depositarfunktion die Aufgabe übertragen, anläßlich eines jeden Vorbehalts zu prüfen, ob dieser von den übrigen Vertragsparteien akzeptiert worden ist<sup>53</sup>. Im Jahr 1931 wurde das Einstimmigkeitsprinzip auch von der Völkerbundversammlung durch eine Resolution bekräftigt<sup>54</sup>. Somit standen Staaten, die eine nur partiell ihren Vorstellungen entsprechende Konvention ratifizieren wollten, vor der Alternative, entweder den gesamten Konventionsinhalt zu akzeptieren oder von der Ratifikation gänzlich abzusehen.

Im Bereich der Panamerikanischen Union (PAU), der Vorgängerin der OAS, wurde in dieser Zeit eine Vorbehaltsregelung entwickelt, die den Gestaltungsspielraum durch neue Alternativen erweitern und schließlich Grundlage für eine völlig neuartige universelle Regelung werden sollte<sup>55</sup>. Wesentliche Charakterzüge des sog. flexiblen Ansatzes“ finden sich schon in den Art. 6 und 7 der Havanna-Konvention aus dem Jahr 1928<sup>56</sup>. Da-

<sup>50</sup> Vgl. *Imbert, P.-H.*, (Fn. 19), S. 24.

<sup>51</sup> Vgl. *Ruda, J. M.*, *Reservations to Treaties*, RdC 146 (1975 III), S. 112 ff.

<sup>52</sup> Vgl. SdN, *Journal Officiel* 1927, S. 881.

<sup>53</sup> Vgl. *Kühner, R.*, (Fn. 19), S. 60.

<sup>54</sup> Vgl. die Resolution vom 25. September 1931 über das Revisionsprotokoll zum Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofs; SdN, *Journal Officiel* 1931, Suppl. Spécial No. 92, S. 10.

<sup>55</sup> Einschränkend zur Tragweite der PAU-Regelung *Imbert, P. H.*, (Fn. 19), S. 37.

<sup>56</sup> Vgl. dazu im Detail *Ruda, J. M.*, (Fn. 51), S. 115 ff.

nach verhinderte nun ein Vorbehalt nicht mehr das Inkrafttreten des Vertrages zwischen dem den Vorbehalt erhebenden Staat und den den Vorbehalt akzeptierenden Staaten. Die Annahme der Vorbehalte konnte nunmehr auch stillschweigend erfolgen. Vorbehalte wurden als „inhärenter Ausdruck nationaler Souveränität“<sup>57</sup> gesehen.

Im Jahr 1932 wurde das Vorbehaltsregime der PAU abgeändert und auf eine neue Grundlage gestellt. Drei Leitsätze waren dabei von zentraler Bedeutung:

- „1. The treaty shall be in force, in the form in which it was signed, as between those countries which ratify it without reservations, in the terms in which it was originally drafted and signed.
2. It shall be in force as between the governments which ratify it with reservations and the signatory States which accept the reservations in the form in which the treaty may be modified by said reservations.
3. It shall not be in force between a government which may have ratified with reservations and another which may have already ratified, and which does not accept such reservations.“

Von zentraler Bedeutung ist hier der dritte Leitsatz, der nunmehr festlegt, daß der Vertrag zwischen dem einen Vorbehalt erhebenden und dem einen Einwand vorbringenden Staat nicht in Kraft tritt. In diesem Punkt unterscheidet sich die PAU-Regelung eindeutig sowohl von jener des Völkerbundes als auch von jener der WVK. Das PAU-System blieb nach einigen Ergänzungen im Jahr 1938 praktisch unverändert bis zum Jahr 1973 bestehen, als sich auch die OAS in der Vorbehaltsfrage an die WVK anpaßte<sup>58</sup>.

Erwähnung finden soll hier auch das Vorbehaltssystem im Rahmen der ILO, das seit den Anfängen von einem unbedingten Festhalten am Einstimmigkeitsgrundsatz gekennzeichnet war und dies nach wie vor ist. Da der Verhandlungsprozeß zu den ILO-Konventionen durch ein Zusammenwirken von Staaten und Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen ge-

---

<sup>57</sup> Art. 6 und 7 der Havanna-Konvention des Jahres 1928 lauten folgendermaßen:  
 „Art. 6: Ratification must be unconditional and must embrace the entire treaty . . . In case the ratifying States make reservations to the treaty it shall become effective when the other party informed of the reservations expressly accepts them, or having failed to reject them formally, should perform action implying its acceptance. In international treaties celebrated between different States, a reservation made by one of them in the act of ratification affects only the application of the clause in question in the relation of the other contracting States with the State making the reservation.

Art. 7: Refusal to ratify or the formulation of a reservation are acts inherent in national sovereignty and as such constitute the exercise of a right which violates no international stipulation or good form . . .“. Vgl. *Treaties and Conventions Signed on the Sixth International Conference of American States, Pan American Union, 1950*, S. 21 ff.

<sup>58</sup> Vgl. Resolution der Generalversammlung der OAS Nr. 102 (III-O/73).

kennzeichnet ist, würde die Befugnis für Staaten, nachträglich einen Vorbehalt zu erheben, das paritätisch-kooperative Element dieses Prozesses wieder gefährden<sup>59</sup>.

### 5. Die Fortentwicklung des Vorbehaltsregimes im Rahmen der Vereinten Nationen

#### a) Ausgangslage

Nach 1945 wurde in einem völlig veränderten System internationaler Beziehungen formal am Vorbehaltsregime der Völkerbundzeit angeknüpft und dieses fortgeführt<sup>60</sup>. Damit war also die mit Vorbehalten verknüpfte Mitgliedschaft bei multilateralen Konventionen weiterhin an die Zustimmung aller übrigen Vertragsparteien gebunden. Während bis zur Mitte dieses Jahrhunderts der Großteil der multilateralen Konventionen nicht universell ausgelegt war und somit die konsequente Verteidigung des Integritätsprinzips durchaus sinnvoll war, änderte sich die Situation nach 1945 schlagartig. In der durch die Satzung der Vereinten Nationen anvisierten universellen Friedensordnung sollte einer umfassenden wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und humanitären Zusammenarbeit eine instrumentale Funktion zukommen<sup>61</sup>. Insbesondere die mit der Charta verfolgte Schaffung einer weltweiten Menschenrechtsordnung — die Satzung nimmt an sieben Stellen auf das Menschenrechtsanliegen Bezug und legte die Basis für eine Reihe in den Folgejahren verabschiedeter Deklarationen und Konventionen<sup>62</sup> — verlangte nun eine möglichst breite Beteiligung der sich rasch vergrößernden Staatengemeinschaft. Es war auch dann gerade eine Konvention aus dem menschenrechtlichen Bereich, die Konvention zur Verhütung und Bestrafung des Verbrechens des Völkermordes, die den Anlaßfall für eine grundsätzliche Prüfung des Vorbehaltsregimes bei multilateralen Konventionen durch den IGH darstellte. Daß am Integritätsprinzip in seiner strengen Form nicht länger festgehalten werden konnte, war aber — unausgesprochen — seit 1945 klar. So begnügte sich der Generalsekretär der Vereinten Nationen als Depositär der Verträge gegenüber einem Vorbehalt mit dem stillschweigenden Einverständnis der übrigen Vertragsparteien<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> Für weitere Sonderregime vgl. *Imbert, P. H.*, (Fn. 19), S. 27 ff.

<sup>60</sup> So stellte der Generalsekretär in seinem Bericht an die Generalversammlung vom 20. September 1950 folgendes fest:

„A State may make a reservation when signing, ratifying or acceding to a convention, prior to its entry into force, only with the consent of all States which have ratified or acceded thereto up to the date of entry into force; and may do so after the date of entry into force only with the consent of all States which have theretofore ratified or acceded.“ Vgl. UN Doc. A/1372, Ziff. 46.

<sup>61</sup> Vgl. *Verdross, A./Simma, B.*, *Universelles Völkerrecht*, 1984, S. 73.

<sup>62</sup> Vgl. *Cassese, A.*, *Human Rights in a Changing World*, 1990, S. 22.

<sup>63</sup> Vgl. *Kühner, R.*, (Fn. 19), S. 66.

Im Jahr 1950 trat auch ein grundlegender Wandel in der Haltung der Sowjetunion zur Vorbehaltsfrage ein. Während die Sowjetunion bis zu diesem Zeitpunkt das Einstimmigkeitsprinzip vertreten hatte, wurden Vorbehalte nun als reine unilaterale Handlungen interpretiert, deren Vornahme im souveränen Ermessen des einzelnen Staates stand<sup>64</sup>. Insofern sollte den einzelnen Staaten also ein Gestaltungsrecht in den internationalen Beziehungen zustehen, das nicht durch die Möglichkeit von Einwendungen oder gar durch ein Recht auf Ausschluß vom Vertrag eingeschränkt werden durfte. Vorbehalte sollten nicht „vorgeschlagen“, sondern „gemacht“ werden<sup>65</sup>. Im Falle von Einwendungen bleibt der Vorbehaltsstaat, soweit sich der Einwendungen erhebende Staat nicht dagegen ausspricht, auch gegenüber diesem Vertragspartei, mit Ausnahme hinsichtlich des umstrittenen Vertragsteils<sup>66</sup>. Diese Aufwertung der Position der Reservatarstaaten sollte nicht nur eine offensive Funktion in der Hinsicht erfüllen, daß den sozialistischen Staaten ermöglicht werden sollte, das System der internationalen Beziehungen in ihrem Sinne umzugestalten, sondern durch die Erleichterung des Konventionsbeitritts und der Intensivierung der internationalen Beziehungen zwischen unterschiedlichen Wertesystemen auch friedensschaffend wirken<sup>67</sup>. Diesem Haltungswandel der UdSSR lag freilich weniger ein echter Gesinnungswandel zugrunde, als ein von der Nachkriegsrealität getragenes neues Selbstbewußtsein. Die Sowjetunion war nun weit weniger isoliert als nach dem 1. Weltkrieg, als sie das „bürgerliche Völkerrecht“ einfach hinzunehmen hatte, wenn sie überhaupt völkerrechtliche Beziehungen pflegen wollte<sup>68</sup>. Die osteuropäischen Staaten bildeten jedoch in den internationalen Gremien weiterhin eine Minderheit, und ein weitgehend liberalisiertes Vorbehaltsregime sollte die drohende Gefahr einer permanenten Überstimmung in den anstehenden Kodifikationsverfahren neutralisieren<sup>69</sup>.

Somit war man also zu Beginn der 50er Jahre, als der IGH über die Vorbehaltsfrage befinden sollte, trotz des *prima facie*-Anscheins weit von

<sup>64</sup> Vgl. *Schweisfurth, T.*, Vorbehalte zu internationalen Verträgen unter besonderer Berücksichtigung der östlichen Vertragstheorie, Internationales Recht und Diplomatie 1970 II, S. 59.

<sup>65</sup> Vgl. *Imbert, P.-H.*, (Fn. 19), S. 99.

<sup>66</sup> Vgl. *Koschewnikow, F. I.*, Völkerrecht, Lehrbuch, Akademie der Wissenschaften der UdSSR, Rechtsinstitut, 1960, S. 270 unter Verweis auf *Durdnewski, W. N.*, Zur Frage der Vorbehalte in völkerrechtlichen Verträgen, Sowjetstaat und Sowjetrecht, 1956, Nr. 4. Zu den unterschiedlichen Positionen über die Rechtsfolgen von Vorbehalten auch unter sowjetischen Theoretikern vgl. *Schweisfurth, T.*, (Fn. 64), S. 59.

<sup>67</sup> Vgl. Völkerrecht, Lehrbuch, Teil 1, hrsg. vom Institut für internationale Beziehungen an der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR, 1981, S. 188.

<sup>68</sup> Vgl. *Imbert, P.-H.*, (Fn. 19), S. 403 ff.

<sup>69</sup> *Ibid.*

einem universellen Konsens entfernt und es galt nun, nicht länger zweckmäßige dogmatische Positionen aufzugeben und neue Wege zu eröffnen.

b) Das Gutachten des IGH vom 28. Mai 1951

Die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 9. Dezember 1948 verabschiedete Konvention zur Verhütung und Bestrafung des Verbrechens des Völkermordes sollte am 90. Tage nach der Registrierung der 20. Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft treten. Eine Vorbehaltsregelung war in der Konvention nicht enthalten. Nachdem mehrere Staaten zur Konvention Vorbehalte erklärt hatten, und andere Staaten dagegen Einwendungen erhoben hatten, wandte sich der Generalsekretär in seiner Depositarfunktion mit dieser Problematik an die Generalversammlung<sup>70</sup>. Die nachfolgende Diskussion in der Generalversammlung ergab ein äußerst kontroverses Bild, wobei bspw. Großbritannien die traditionelle Position vertrat, die sozialistischen Staaten für ein uneingeschränktes Recht auf die Erhebung von Vorbehalten eintraten und die lateinamerikanischen Staaten die Anwendung des PAU-System auch auf UN-Ebene empfahlen<sup>71</sup>. Am 16. November 1950 nahm die Generalversammlung eine Resolution an, mit welcher sie den IGH um die Erstattung eines Gutachtens hinsichtlich folgender Fragen ersuchte:

„... Für den Fall, daß ein Staat die Konvention zur Verhütung und Bestrafung des Verbrechens des Völkermordes entweder bei der Ratifikation oder beim Beitritt oder bei der Ratifikation vorgeschalteten Unterzeichnung unter einem Vorbehalt unterzeichnet oder ratifiziert:

1. Ist der Reservatarstaat als Vertragspartei der Konvention anzusehen, wenn er seinen Vorbehalt aufrechterhält, obwohl ein oder mehrere Staaten Einwendungen gegen den Vorbehalt erhoben haben?
2. Wenn die erste Frage bejaht wird, welche Wirkungen entfaltet der Vorbehalt im Verhältnis zwischen dem Reservatarstaat und:
  - a) Den Einwendungen vorbringenden Staaten?
  - b) Den Staaten, die den Vorbehalt akzeptiert haben?
3. Welcher Art wäre die rechtliche Wirkung im Hinblick auf die Antwort zu Frage 1, wenn ein Einwand zu einem Vorbehalt erklärt wird:

<sup>70</sup> Vgl. dazu den Bericht des Generalsekretärs an die Generalversammlung, UN Doc. A/1372. Der Generalsekretär stellte in diesem Zusammenhang u. a. fest:

„In the absence of stipulations in a particular convention regarding the procedure to be followed in the making and accepting of reservations, the Secretary-General ... has held to the broad principle that a reservation may be definitively accepted only after it has been ascertained that there is no objection on the part of the other States directly concerned. If the convention is already in force, the consent, express or implied, is thus required of all States which have become parties up to the date on which the reservation is offered. Should the convention not yet have entered into force, an instrument of ratification or accession offered with a reservation can be accepted in definitive deposit only with the consent of all States, which have ratified or acceded by the date of entry into force“.

<sup>71</sup> Vgl. *Ruda, J. M.*, (Fn. 51), S. 134 ff.

- a) Von einem Signatarstaat, der noch nicht ratifiziert hat?  
 b) Von einem zur Unterzeichnung oder zum Beitritt berechtigten Staat, der dies noch nicht getan hat?“

Desweiteren wurde die ILC aufgefordert, im Rahmen ihrer Kodifikationsbemühungen zum Völkerrecht der Frage von Vorbehalten zu multilateralen Verträgen prioritäre Aufmerksamkeit zu schenken und einen entsprechenden Bericht vorzubereiten.

Das Gutachten des IGH erging am 28. Mai 1951 und besteht aus einem Mehrheitsvotum und zwei Minderheitsvoten, die allerdings für die nachfolgende Diskussion von zumindest ebenbürtiger Bedeutung waren. Dieses Gutachten beinhaltet einmal eine Bestandsaufnahme zum geltenden Vorbehaltsrecht, zum anderen stellt es aber auch eine Zäsur dar und verdeutlicht die Notwendigkeit eines Wandels in der Behandlung von Vorbehalten. Obwohl das mit sieben zu fünf Stimmen verabschiedete Mehrheitsvotum, das eine weite liberalere Ära in der Vorbehaltsfrage einleitete, zum Zeitpunkt der Erstattung heftig kritisiert wurde<sup>72</sup>, muß dem IGH zugute gehalten werden, die Erfordernisse einer neuen Epoche rechtzeitig erkannt zu haben und mit einem mutigen Schritt einen überfälligen Wandel eingeleitet zu haben. Die gesamte nachfolgende Reformdiskussion setzt an diesem Gutachten an und selbst die inzwischen neu aufgenommenen Bemühungen um eine Neuregelung bzw. Ergänzung der Vorbehaltsbestimmungen der WVK können aus dem Gedankenreichtum dieses Gutachtens schöpfen.

Die Richter, die das Mehrheitsvotum abgaben, begannen ihre Ausführungen, indem sie das traditionelle, kontraktualistische Verständnis vom völkerrechtlichen Vertrag darstellten und hierbei das souveräne Recht der Staaten betonten, weder gegen ihren Willen gebunden zu werden, noch irgendeinen Vorbehalt anderer Staaten akzeptieren zu müssen. In engem Zusammenhang damit stünde das Integritätsprinzip. Verschiedene Umstände verlangten nunmehr aber eine flexiblere Betrachtungsweise. Dazu wurde die Tatsache gezählt, daß das Völkermordabkommen im Rahmen der Vereinten Nationen ausgearbeitet worden sei und daß eine möglichst weitgehende Beteiligung daran angestrebt werde<sup>73</sup>. In Abkommen dieser Art sei bereits generell eine größere Flexibilität feststellbar, was sich bspw. in einer größeren Zahl von Vorbehalten, der stillschweigenden Annahme von Vorbehalten und dem Entstehen von Vertragsbeziehungen auch gegenüber Reservatarstaaten äußere. Das Fehlen einer Vorbehaltsbestimmung

<sup>72</sup> Vgl. *Bindschedler, R.*, Illusion und Wirklichkeit; Gegenwart und Zukunft des Völkerrechts, Jahrbuch des Internationalen Rechts 8 (1959), S. 1 ff.; *Fitzmaurice, G. G.*, Reservations to Multilateral Conventions, ICLQ 2 (1953), S. 1 ff.; befürwortend dagegen *Lauterpacht, H.*, The Development of International Law by the International Court of Justice, 1958, S. 27.

<sup>73</sup> Vgl. ICJ Reports, Gutachten des IGH vom 28. Mai 1951, S. 23.

bedeute nicht, daß Vorbehalte zur betreffenden Konvention untersagt seien. Vielmehr sei die Zulässigkeit von Vorbehalten nach Maßgabe der Natur der Konvention und ihrer Zielsetzungen und der Art ihrer Vorbereitung und Annahme zu prüfen<sup>74</sup>. Mit dieser Feststellung hat der IGH implizit zum Ausdruck gebracht, daß das Vorbehaltsphänomen nicht losgelöst von der äußerst facettenreichen Wirklichkeit der völkerrechtlichen Vertragswelt geregelt werden kann. Sowohl ein konservatives als auch ein liberales Vorbehaltsregime muß an den Bedürfnissen der Völkerrechtspraxis vorbeigehen, wenn keine Differenzierung nach Vertragstypen vorgenommen wird. Wie allerdings die nachfolgende Diskussion im Rahmen der ILC bzw. in der Literatur gezeigt hat, gestaltet sich nicht nur die Konzipierung differenzierter Regelungssysteme zur Vorbehaltsfrage äußerst schwierig, sondern allein schon das Unterscheidungskriterium der einzelnen Vertragstypen ist schwer zu bestimmen<sup>75</sup>. Ohne ein solches Kriterium abstrakt zu definieren, verweist der IGH auf die Besonderheiten der Völkermordkonvention, die eine eigene Lösung des Vorbehaltsproblems erforderten:

„The Convention was manifestly adopted for a purely humanitarian and civilizing purpose. It is indeed difficult to imagine a convention that might have this dual character to a greater degree, since its object on the one hand is to safeguard the very existence of certain human groups and on the other to confirm and endorse the most elementary principles of morality. In such a convention the contracting States do not have any interests of their own; they merely have, one and all, a common interest, namely, the accomplishment of those high purposes which are the *raison d'être* of the convention. Consequently, in a convention of this type one cannot speak of individual advantages or disadvantages to States, or of the maintenance of a perfect contractual balance between rights and duties. The high ideals which inspired the Convention provide, by virtue of the common will of the parties, the foundation and measure of all its provisions.“

Diese Feststellungen, die die Erfüllungsstruktur der Völkermordkonvention ansprechen<sup>76</sup>, sind analog auf eine Reihe weiterer, in der Folge verabschiedeter und universell angelegter Menschenrechtsinstrumente übertragbar. Sie können als wichtige Grundlage auch der aktuell geführten Diskussion um eine Fortentwicklung und Differenzierung des Vorbehaltsregimes angesehen werden.

Als konkretes Entscheidungskriterium, auf dessen Grundlage die Zulässigkeit sowohl eines Vorbehalts als auch eventueller Einwendungen geprüft werden soll, nennt der IGH das „Ziel und Zweck“-Prinzip. Freilich wird damit das eigentliche Problem nur auf einen weiteren im Gutachten nicht näher definierten Begriff verlagert. Auch im Rahmen der Vorbehalts-

---

<sup>74</sup> Ibid., S. 22.

<sup>75</sup> Vgl. dazu unten Punkt 8.

<sup>76</sup> Vgl. dazu unten Punkt 8.

regelung der WVK, in welche das „Ziel und Zweck“-Prinzip übernommen wurde, bleibt seine genaue Rolle umstritten<sup>77</sup>.

Die vom IGH entwickelte Vorbehaltsregel lautete im Kern folgendermaßen:

„... that a State which has made and maintained a reservation which has been objected to by one or more of the parties to the Convention but not by others, can be regarded as being a party to the Convention if the reservation is compatible with the object and purpose of the Convention; otherwise that State cannot be regarded as being a party to the Convention.

... That if a party to the Convention objects to a reservation which it considers to be incompatible with the object and purpose of the convention, it can in fact consider that the reserving State is not a party to the Convention; that if, on the other hand, a party accepts the reservation as being compatible with the object and purpose of the Convention, it can in fact consider that the reserving State is a party to the Convention.“<sup>78</sup>

Insgesamt hat das Mehrheitsvotum des IGH aus dem Jahr 1951 eine Trendwende eingeleitet, auch wenn viele Unklarheiten bestehen blieben bzw. zum Teil sogar neu geschaffen wurden<sup>79</sup>. In gewisser Hinsicht kann die Grundlage der kürzlich erneut aktuell gewordenen Vorbehaltsdiskussion unmittelbar in diesem Gutachten bzw. in der nicht völlig befriedigenden Umsetzung seiner Vorgaben durch die WVK gesehen werden.

Dem gemeinsamen Votum der in der Minderheit verbliebenen Richter *Guerrero*, *Sir Arnold McNair*, *Read* und *Hsu Mo* wurde in der Literatur häufig eine größere wissenschaftliche Stringenz zuerkannt als dem Mehrheitsvotum<sup>80</sup>. Die überzeugte Verteidigung des Einstimmigkeitsgrundsatzes setzt am Versuch an, über eine Reihe von Literaturzitataten aus der einschlägigen Völkerrechtslehre und über die Anführung von Beispielen aus der Staatenpraxis den Nachweis zu erbringen, daß diesem Grundsatz mittlerweile völkergewohnheitsrechtliche Qualität zukommt. Abgelehnt wurde auch das „Ziel und Zweck“-Kriterium zur Kompatibilitätsprüfung, da dieses schwer umzusetzen sei und die subjektive Beurteilung der Zulässigkeit durch die einzelnen Staaten zu einer großen Unsicherheit führen müsse. Die sich daraus ergebenden Kontroversen könnten auch kaum im Wege der internationalen Streitbeilegung gelöst werden, da die betroffenen Staa-

<sup>77</sup> Nach *Paul Reuter* ist die Tragweite dieses Prinzips in der WVK gleich unbestimmt wie im Gutachten des Jahres 1951. Vgl. *Reuter, P.*, Introduction au droit des traités, 1985, S. 74. Vgl. auch Pkt. 7 dieses Artikels.

<sup>78</sup> Vgl. ICJ Reports, (Fn. 73), S. 18 f.

<sup>79</sup> Zu der durch dieses Kriterium aufgeworfenen Problematik vgl. *Koh, J. K.*, (Fn. 2), S. 84 ff.

<sup>80</sup> Vgl. *Kühner, R.*, (Fn. 19), S. 76; *Fitzmaurice, G.*, Reservations to Multilateral Conventions, ICLQ 1/1953, S. 17–19; *ders.* The Law and Procedure of the International Court of Justice 1951–54: Treaty Interpretation and Other Treaty Points, BYIL 1957, S. 272–93; *Sinclair, I.*, The Vienna Convention on the Law of Treaties, 1984, S. 55–58.

ten sich kaum darauf einlassen würden. Insgesamt wurde in diesem Votum die Überzeugung zum Ausdruck gebracht, daß den Interessen der internationalen Gemeinschaft durch die integrale Anwendung gemeinsamer Verpflichtungen durch eine bestimmte Staatengruppe eher gedient sei als durch eine Universalität um jeden Preis<sup>81</sup>. Versucht man eine kontrastierende Wertung von Minderheitsvotum und Mehrheitsvotum, so ist zuvor eine grundsätzliche Positionsbestimmung vorzunehmen. Die mit dem genannten Minderheitsvotum zum Ausdruck gebrachte konservative Sichtweise der Vorbehaltsproblematik hat in der Literatur möglicherweise deshalb größeren Anklang gefunden, da sie sich auf die traditionelle Position der Völkerrechtslehre stützen und dementsprechend auch autoritative Belege liefern konnte. Ungleich schwieriger war es dagegen, die Begründung im Mehrheitsvotum auszuführen, mit welchem angesichts geänderter internationaler Rahmenbedingungen eine grundlegend neue Regel geschaffen werden sollte. Hier hatte der IGH eine Zäsur zu setzen und jene Aspekte im System der internationalen Beziehungen hervorzuheben, die eine Abkehr von der traditionellen Position für die Zukunft verlangten. Damit wurde der IGH rechtsschöpfend tätig<sup>82</sup>. Dagegen klingen gerade jene Argumente in dem von der Mehrheit getragenen Votum wenig überzeugend, mit welchen die frühere Handhabung dieser Problematik durch den Völkerbund als reine „Verwaltungspraxis“ ohne gesicherte rechtliche Fundierung abgetan werden sollte.

Rückblickend scheint der IGH mit seinem Gutachten vom 28. Mai 1951 eine Lösung in der Vorbehaltsfrage gefunden zu haben, die – auch unter Berücksichtigung der vielfachen, z. T. ideologisch bedingten Bruchlinien in der Staatengemeinschaft – dem Erfordernis einer bestmöglichen Kooperation weitestmöglich gerecht wird. Während die von diesem Gutachten aufgezeigten skizzenhaft Entwicklungsmöglichkeiten zukünftiger Vorbehaltsregelungen durch die WVK bei weitem noch nicht vollumfänglich umgesetzt worden sind, stellt sich die Frage, ob zukünftige Lösungsansätze nicht auch die Ausführungen in den Minderheitsvoten berücksichtigen sollten. Dies wird, was das Votum der vier dissentierenden Richter anbelangt, insbesondere die Frage des Kompatibilitätskriteriums betreffen.

In diesem Zusammenhang ist aber auch das Minderheitsvotum des Richters *Alvarez* zu berücksichtigen, dem eine völlig eigenständige Rolle zukommt. *Alvarez* wollte in der Vorbehaltsfrage eine noch tiefer gehende Zäsur setzen als die Verfasser des oben behandelten Mehrheitsvotums. Ausgehend von der Überzeugung, daß in der Nachkriegswelt eine völlig neue

---

<sup>81</sup> Vgl. ICJ Reports, (Fn. 73), S. 35 ff.

<sup>82</sup> Der IGH hat also nicht nur – wie von *Alvarez* beanstandet – rechtskonservierend befunden. Allerdings ist das Gericht nicht so weit gegangen, wie es *Alvarez* in seinem Minderheitsvotum (siehe unten) gefordert hat.

Ordnung entstanden sei, in welchem ein neues Völkerrecht gelte<sup>83</sup>, kam *Alvarez* zu dem Schluß, daß für das Vertragsrecht und im besonderen für das Vorbehaltsrecht radikal neue Bedingungen gelten.

*Alvarez* unterschied vier Typen von multilateralen Verträgen, denen er gleichsam Verfassungscharakter innerhalb der neuen Völkerrechtsordnung zuerkannte:

- a) Gründungsverträge universeller oder regionaler internationaler Organisationen;
- b) Verträge zur Regelung des territorialen Status einzelner Staaten;
- c) Konventionen, mit welchen neue und wichtige Grundsätze des Völkerrechts aufgestellt werden sollen;
- d) Konventionen, die soziale oder humanitäre Angelegenheiten zum Zweck der Verbesserung des Loses von Einzelpersonen regeln.

Das Völkermordabkommen sei dem Typ c) bzw. d) zuzuordnen. Auf diese vier, die Verfassung der Völkergemeinschaft abgrenzende Typen völkerrechtlicher Verträge seien traditionelle Auslegungsgrundsätze nicht anwendbar, vielmehr seien sie allein im Lichte der Bedürfnisse der Völkerrechtsordnung der Zukunft zu sehen<sup>84</sup>. Da diese Verfassungsgrundsätze in ihrer Gesamtheit anzuwenden seien, könnten auch Vorbehalte nicht zugelassen werden<sup>85</sup>. Der Gefahr, daß diese Einschränkung zu einer unzureichenden Beteiligung an diesen Konventionen führen könnte, glaubt *Alvarez* durch die Empfehlung begegnen zu können, in die genannten Verträge nur grundsätzliche Regelungen aufzunehmen<sup>86</sup>. Eine generell gehaltene, aber einvernehmlich angenommene Konvention sei einer von vielen Ausnahmen durchsetzten Detailregelung vorzuziehen<sup>87</sup>. Würden diese Konventionen von einem Großteil der Staatengemeinschaft getragen, so wären sie auch für die restlichen Staaten – kraft der legislativen Autorität der Generalversammlung – bindend<sup>88</sup>. *Alvarez* schließt nur für die genannten, „verfassungsrechtlichen“ Verträge die Zulässigkeit von Vorbehalten aus. Allein wenn die Vertragsparteien bereit sind, auf den Verfassungscharakter der genannten Verträge zu verzichten, sind Vorbehalte zulässig. In diesem Fall gilt ein Mehrheitsprinzip: Die Mehrheit der Vertragsparteien kann einen Vorbehalt als zulässig erklären. Vorbehaltsstaaten, die für ihren Vorschlag keine Mehrheit finden, werden ebensowenig Vertragsparteien wie jene Staaten, die einen mehrheitlich approbierten Vorbehalt nicht anzunehmen bereit sind.

<sup>83</sup> Vgl. ICJ Reports, (Fn. 73), S. 51.

<sup>84</sup> Vgl. ICJ Reports, (Fn. 73), S. 42.

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Ibid., S. 54.

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Ibid., S. 52 f.

*Alvarez* nimmt einen Bruch mit dem traditionellen Völker(vertrags)recht bewußt in Kauf. Er ist der Überzeugung, daß die unmittelbare Nachkriegszeit Gelegenheit für eine völlige Umgestaltung der Völkerrechtsordnung bietet, insbesondere was eine stärkere Inpflichtnahme der Staaten auf dem humanitären und sozialen Gebiet anbelangt. Diese nahezu euphorischen Hoffnungen hinsichtlich der Möglichkeiten eines völligen Neubeginns in der Nachkriegszeit wurden durch die tatsächliche Entwicklung nicht bestätigt. Insbesondere die legislativen Möglichkeiten der Generalversammlung waren in der Praxis weit beschränkter, als *Alvarez* vermutet hatte. Die Kodifikation des Völkerrechts erwies sich als langandauernder, mühsamer und nicht immer erfolgreicher Prozeß. Dies mindert jedoch nicht die Bedeutung der Ausführungen im Sondervotum von *Alvarez*. Es stellt sich die Frage, inwieweit diese für die aktuelle Reformdiskussion zur Vorbehaltsregelung fruchtbar gemacht werden können. *Alvarez'* Sicht der Nachkriegsordnung hat sicherlich dem Zeitfaktor für die Herausbildung einer universellen, kodifizierten Verfassungsordnung zu wenig Rechnung getragen. Vor allem im menschenrechtlichen Bereich ist aber im Lauf der letzten Jahrzehnte ein dichtes Geflecht an Konventionsregelungen entstanden. Daneben hat der Wegfall des Ost-West-Konflikts dazu beigetragen, daß heute viel eher vom Vorliegen jenes Grundkonsenses gesprochen werden kann, der Voraussetzung für die Festlegung rigider Bedingungen für die Teilnahme an verfassungsgestaltenden Konventionen im allgemeinen bzw. für die Handhabung der Vorbehaltspraxis im besonderen darstellt.

Im Jahr 1951 wurden die Erfordernisse der Völkerrechtspraxis in dem von der Mehrheit getragenen Votum wohl am realitätsnähesten beurteilt. Mit dem Wandel der Voraussetzungen und dem Wiederaufleben der Vorbehaltsdiskussion gewinnen die in den Sondervoten vertretenen Rechtsmeinungen aber erneute Aktualität.

c) Die Kodifikationsbemühungen im Rahmen der ILC

Das Gutachten des IGH vom 28. Mai 1951 hatte unmittelbare Konsequenzen in den Institutionen der UNO. Angesichts der Unsicherheit in der Staatengemeinschaft, die die grundlegende Neufassung des Vorbehaltsrechts durch den IGH auslöste, empfahl die Generalversammlung, in alle zukünftigen Verträge Bestimmungen über Zulässigkeit und Rechtswirkungen von Vorbehalten aufzunehmen<sup>89</sup>. Gleichzeitig wurde das Gutachten für die zukünftige Praxis generell als maßgeblich erklärt, auch wenn der IGH seine Antworten allein auf das Völkermord-Abkommen bezogen wissen haben wollte<sup>90</sup>. Hinsichtlich seiner Depositarfunktion wurde dem Generalsekretär folgende Weisung gegeben:

<sup>89</sup> Vgl. die Res. der GV Nr. 598 (VI) vom 12. 1. 1952.

<sup>90</sup> Vgl. ICJ Reports, (Fn. 73), S. 20.

„... i) To continue to act as depositary in connection with the deposit of documents containing reservations or objections, without passing upon the legal effect of such documents; and

ii) To communicate the text of such documents relating to reservations or objections to all States concerned, leaving it to each State to draw legal consequences from such communications“.

Während der Depositar bis zu diesem Zeitpunkt eine gewisse Aufsichtsfunktion hinsichtlich der Integrität des zu registrierenden Vertrages innegehabt hatte, wurde diese Aufgabe nun voll und ganz den einzelnen Mitgliedstaaten überantwortet, die auch eigenständig alle rechtlichen Beurteilungen vorzunehmen hatten. Dieses Regime galt vorerst nur für die nach dem 12. Januar 1952 geschlossenen Verträge; durch die Resolution 598 (VI) vom 7. Dezember 1959 wurde es auch auf die vor diesem Datum geschlossenen Verträge zur Anwendung gebracht<sup>91</sup>.

Das Gutachten zum Völkermord-Abkommen sollte aber noch für ein weiteres Tätigkeitsfeld der UNO (bzw. der ILC) eine bestimmende Funktion erfüllen: die Kodifikation des Vertragsrechts und in diesem Zusammenhang des Vorbehaltsrechts. Im Rahmen des fast 17 Jahre dauernden Entstehungsprozesses der Wiener Vertragsrechtskonvention, innerhalb welchem dreimal der Berichterstatter gewechselt wurde (*J. L. Brierly, H. Lauterpacht, G. Fitzmaurice, H. Waldock*)<sup>92</sup> zählte die Vorbehaltsfrage zu den besonders umstrittenen Themen. Der Positionswandel innerhalb der ILC in dieser Periode könnte kaum größer sein, wenn man bedenkt, daß ausgehend von einem überzeugten Plädoyer *Brierlys* für die Beibehaltung des Einstimmigkeitsgrundsatzes im Jahr 1950 in der WVK des Jahres 1969 schließlich ein flexibler Ansatz festgeschrieben wurde.

*Brierlys* im Jahr 1950 (also noch vor dem oben behandelten IGH-Gutachten<sup>93</sup>) vorgelegter Entwurf zum Vertragsrecht war in der Vorbehaltsfrage vom traditionellen Einstimmigkeitsgrundsatz geprägt<sup>94</sup>. Das IGH-Gutachten vom 28. Mai 1951 stieß in der ILC, deren Mitglieder sich überwiegend mit der im gemeinsamen Minderheitsvotum zum Ausdruck gebrachten Position identifizierten<sup>95</sup>, auf scharfe Kritik. Das Kompatibilitätskriterium wurde als ungeeignet erachtet, als generelles Entscheidungskriterium hinsichtlich der Zulässigkeit von Vorbehalten zu dienen.

<sup>91</sup> Konkreter Anlaßfall war der Beitritt Indiens zur IMCO-Konvention vom 6. März 1948.

<sup>92</sup> Vgl. *Kühner, R.*, (Fn. 19), S. 87.

<sup>93</sup> Das Gutachten zum Völkermord-Abkommen wurde erst nach der Vorlage des *Brierly*-Entwurfs beantragt.

<sup>94</sup> Der einschlägige Art. 10 des Entwurfs lautete:

„The acceptance of a treaty subject to a reservation is ineffective unless or until every State or international organization whose consent is requisite to the effectiveness of that reservation had consented thereto“. Vgl. *YILC* 1950, II, A/CN. 4/23, S. 238–242.

<sup>95</sup> Vgl. *Pellet, A.*, (Fn. 14), Fn. 29.

Schon im ersten Entwurf des nächsten Berichtstatters, *Hersch Lauterpacht*, zeigte das erwähnte Gutachten seine ersten Auswirkungen. *Lauterpacht* präsentierte einen am Einstimmigkeitsgrundsatz ausgerichteten *de lege lata*-Entwurf und vier Alternativvorschläge *de lege ferenda*, die davon abwichen. Dies bedeutete, daß die ILC ihre Bereitschaft signalisierte, über den revolutionären Ansatz des IGH-Gutachtens zumindest zu diskutieren<sup>96</sup>. Im Rahmen der vier Alternativvorschläge versuchte *Lauterpacht* eine Gratwanderung zwischen zwei Erfordernisse: zum einen sollte eine größere Flexibilität beim Anbringen von Vorbehalten zu multilateralen Verträgen erreicht werden, zum anderen sollte jeder Mißbrauch in der Vorbehaltspraxis ausgeschlossen werden.

Laut Alternativvorschlag A sollte ein Reservatarstaat seinen Status als Vertragspartei wieder verlieren, wenn nicht innerhalb von drei Jahren zwei Drittel der Vertragsparteien dem Vorbehalt ausdrücklich oder stillschweigend zugestimmt haben. Vorschlag B enthält eine auf drei Monate verkürzte Einspruchsfrist der übrigen Vertragsparteien. Auf der Grundlage der Alternative C sollte dagegen ein Ausschuß eingesetzt werden, der über die Zulässigkeit eines Vorbehalts zu befinden hatte. Nach Vorschlag D sollte diese Aufgabe schließlich dem IGH überantwortet werden. Obwohl keiner dieser Vorschläge realisiert wurde, ähneln viele, auch aktuelle Reformvorschläge einzelnen der von *Lauterpacht* vorgebrachten Alternativen<sup>98</sup>.

Mit dem Wechsel des Berichtstatters wurde auch ein neuer Ansatz verfolgt. Sir *Gerald Fitzmaurice* legte seinen ersten Bericht im Jahr 1956 vor. Er unterschied darin zwischen bilateralen, plurilateralen und allgemeinen multilateralen Verträgen. Das Charakteristikum der plurilateralen Verträge sah er darin, daß diese unter einer begrenzten Zahl von Teilnehmern für speziell diese Staaten interessierende Zielsetzungen geschlossen würden. Während für bilaterale und plurilaterale Verträge am Einstimmigkeits-

---

<sup>96</sup> Elegant formuliert brachte *Lauterpacht* in seinem Kommentar zum Vorbehaltsartikel eine gewisse Sympathie für die Abkehr vom Einstimmigkeitsgrundsatz zum Ausdruck:

„... article 9 as here drafted must be regarded as probably still representing the existing law ... However, although nothing decisive has occurred to dislodge the principle of unanimous consent as a rule of existing international law, the Commission, for reasons stated in the comment which follows is not now of the view that it constitutes a satisfactory rule and that it can – or ought to – be maintained“. Vgl. YILC 1953, II, S. 123 f.

<sup>98</sup> Vgl. bspw. einige letzthin in der angloamerikanischen Literatur vorgebrachten Vorschläge: *Hylton, D. N.*, Default breakdown: The Vienna Convention on the Law of Treaties Inadequate Framework on Reservations, 27 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 1994, S. 419–451 (444 ff.); *Sherman, F. S.*, The U.S. Death Penalty Reservation to the International Covenant on Civil and Political Rights: Exposing the Limitations of the Flexible System Governing Treaty Formation, 29 *Texas International Law Journal*, 1994, S. 69–93 (92).

prinzip ausnahmslos festgehalten werden sollte, sah *Fitzmaurice* für allgemeine multilaterale Verträge eine Reihe von Sonderbestimmungen vor, die das Gesamtsystem flexibilisieren sollten. Das Ergebnis blieb hinsichtlich der Öffnung gegenüber Vorbehalten hinter dem in den Alternativvorschlägen *Lauterpachts* enthaltenen Ausmaß zurück. Insgesamt erscheint die von *Fitzmaurice* vorgeschlagene Vorbehaltsregelung kompliziert und wenig geeignet, dem im IGH-Gutachten angesprochenen Reformbedarf in dieser Frage gerecht zu werden<sup>99</sup>.

Mit dem nächsten Wechsel des Berichterstatters wurde wiederum ein völlig neuer Ansatz zur Regelung der Vorbehaltsthematik gewählt. Sir *Humphrey Waldock* behält zwar die Unterscheidung zwischen bilateralen, plurilateralen und multilateralen Verträgen bei und sieht für plurilaterale Verträge ebenfalls das Einstimmigkeitserfordernis vor. Für die eigentlich relevante Kategorie, die allgemeinen multilateralen Verträge, entwickelt er jedoch einen völlig neuen Lösungsansatz, der letztlich auch bestimmend für die WVK werden sollte. Der von *Waldock* vorgebrachte und von diesem selbst als „flexibles System“ bezeichnete Vorschlag beruhte auf der nach 1952 geübten Praxis des UN-Generalsekretariats und ähnelte in vielem dem panamerikanischen System<sup>100</sup>. Ausführlich behandelte *Waldock* die Argumente, die in Ermangelung einer expliziten Vorbehaltsklausel für einen derartigen, liberalen Ansatz sprachen<sup>101</sup>. Leitgedanke war die Überzeugung, daß jene Vorbehaltsregel den Bedürfnissen der Völkergemeinschaft am ehesten entspreche, die eine weitestmögliche Annahme einvernehmlich vereinbarter Maßnahmen fördere<sup>102</sup>.

*Waldock* übernimmt das im IGH-Gutachten zum Völkermord-Abkommen propagierte „object-and-purpose“-Kriterium zur Kompatibilitätsprüfung – allerdings nur als generellen, nicht weiter erläuterten und damit sanktionslosen Maßstab. So könne ein Staat einen Vorbehalt unter der Bedingung „formulieren“<sup>103</sup>, daß er die Übereinstimmung des Vorbehalts mit Ziel und Zweck des Vertrages beachte<sup>104</sup>. Die eigentliche Kompatibilitätsprüfung erfolgte auf der Grundlage des objektiven, dem panamerikanischen System entlehnten Kriteriums der Annahme bzw. Ablehnung des

<sup>99</sup> Der Terminus „general multilateral treaties“ (allgemeine multilaterale Verträge) wird aber nicht mehr verwendet. Vgl. *Ruda, J. M.*, (Fn. 51), S. 161.

<sup>100</sup> *Ibid.*, S. 162.

<sup>101</sup> Vgl. dazu YBILC 1962, II, S. 63 ff.

<sup>102</sup> *Ibid.*, S. 65.

<sup>103</sup> Der Ausdruck „to formulate“ wurde verwendet um zu verdeutlichen, daß es sich hierbei nur um den Vorschlag eines Vorbehalts handelt und die Wirkungen von den Reaktionen der übrigen Vertragsparteien abhängen. Vgl. YBILC 1962, II, S. 62; *Kühner, R.*, (Fn. 19), S. 93, Fn. 245.

<sup>104</sup> Vgl. Art. 17 Abs. 2 (a) des *Waldock*-Entwurfs aus 1962; YBILC 1962, II, S. 60.

Vorschlags durch die übrigen Vertragsparteien. Die Vorbehaltsproblematik wird damit bilateralisiert. Die Annahme eines Vorbehalts kann auch stillschweigend erfolgen, dagegen schließt ein Einwand das Inkrafttreten des Vertrages zwischen Vorbehalts- und Einwendungsstaat aus<sup>105</sup>.

Der flexible Ansatz *Waldocks* fand schließlich auch innerhalb der ILC eine Mehrheit. Dagegen wurde die Skepsis *Waldocks* gegenüber dem „object-and-purpose“-Kriterium nicht geteilt und stattdessen eine Aufwertung des Kompatibilitätskriterium vorgenommen. Art. 18 Abs. 1 lautete nunmehr:

„A State may ... formulate a reservation unless: ... (d) In the case where the treaty is silent concerning the making of reservations, the reservation is incompatible with the object and purpose of the treaty.“

Dieses Kriterium wurde für multilaterale Verträge ohne spezifische Vorbehaltsklausel zum generell gültigen Maßstab der Zulässigkeitsprüfung erhoben<sup>106</sup>. Ziel und Zweck des Vertrages waren auf dieser Grundlage jedoch nicht objektivierbar, sondern der subjektiven Beurteilung der einzelnen Staaten überantwortet. Wie die subjektiven und die objektiven Elemente wechselseitig in Einklang zu bringen waren, blieb offen und dieses Problem konnte selbst in der WVK des Jahres 1969 nicht gelöst werden. Was die Wirkungen eines Einwandes anbelangte, sollte folgende Regel gelten:

„An objection to a reservation by a State which considers it to be incompatible with the object and purpose of the treaty precludes the entry into force of the treaty as between the objecting and the reserving State, unless a contrary intention shall have been expressed by the objecting State“.

Diese Regelung wurde in den Folgejahren in der Struktur zwar noch abgeändert, in der Substanz aber weitgehend beibehalten. Erst auf der Wiener Vertragsrechtskonferenz der Jahre 1968–1969 kam es zu bedeutenden Modifikationen des ILC-Entwurfs, womit eine noch weiter gehende Liberalisierung der Vorbehaltsregelung bewirkt wurde.

Eine Änderung betraf die Frage der Zulässigkeit weiterer Vorbehalte, wenn der Vertrag bestimmte Vorbehalte für zulässig erklärt hatte. Im ILC-Entwurf war vorgesehen gewesen, daß ein Vorbehalt erklärt werden dürfe, „...sofern nicht ... der Vertrag bestimmte Vorbehalte zuläßt, die den fraglichen Vorbehalt nicht einschließen“. Nach der endgültigen Fassung des Art. 19 b) sollten weitere Vorbehalte neben den ausdrücklich vom Vertrag vorgesehenen nur dann ausgeschlossen sein, wenn der Vertrag vorsieht, daß nur die explizit vorgesehenen Vorbehalte zugelassen sind.

Die bedeutendste, buchstäblich im letzten Augenblick angenommene Änderung betraf aber die Wirkungen von Einwendungen. Nach dem ILC-Entwurf schloß ein Einwand gegenüber einem Vorbehalt das Inkrafttreten

<sup>105</sup> Vgl. Art. 19 Abs. 4 (c) des Entwurfs.

<sup>106</sup> Vgl. YBILC 1962, II, S. 178, Ziff. 10.

des Vertrages zwischen dem Vorbehaltsstaat und dem Reservestaat aus, außer der Vorbehaltsstaat brachte eine gegenteilige Absicht zum Ausdruck<sup>107</sup>. Im Zuge der Endabstimmung über Artikel 17 in der Plenar-Kommission der Vertragsrechtskonferenz<sup>108</sup> wurde dieser Grundsatz auf Initiative der Sowjetunion umgekehrt. Nunmehr galt also der Grundsatz, daß der Vertrag auch zwischen Vorbehaltsstaat und Einwendungsstaat in Kraft treten sollte, außer der Einwendungsstaat lehnte dies explizit ab<sup>109</sup>. Berücksichtigt man, daß häufig bereits die Erhebung einer Einwendung gegenüber einem Vorbehalt als unfreundlicher Akt angesehen wird und ein expliziter Ausschluß der Entstehung von Vertragsbeziehungen äußerst selten ist und umso schwerwiegender empfunden wird, wurde mit dieser Umkehrung der genannten Regel das Gleichgewicht im souveränen vertragsrechtlichen Gestaltungsspielraum der Staaten eindeutig zugunsten des Vorbehaltsstaates geändert<sup>110</sup>.

## 6. Die Vorbehaltsregelung auf der Grundlage der Wiener Vertragsrechtskonvention

### a) Allgemeines

Die von *William W. Bishop* 1961 im Rahmen der Haager Vorlesungen und im Folgejahr von *Sir Humphrey Waldock* an derselben Stelle an die Staatengemeinschaft gerichtete Aufforderung, dem Vorbehaltsproblem durch explizite Vorbehaltsklauseln zu begegnen, hat nichts von ihrer Aktualität verloren<sup>111</sup>. Bedauerlicherweise stellen solche Klauseln nach wie vor die

<sup>107</sup> Vgl. Art. 17 Abs. 4 des Entwurfs, YBILC 1966, II, S. 202.

<sup>108</sup> Die Abstimmung fand am 10. 4. 1969 statt.

<sup>109</sup> Ausschlaggebend war ein Positionswechsel der lateinamerikanischen Staaten. Vgl. *Imbert, P.-H.*, (Fn. 19), S. 154 ff.

<sup>110</sup> Vgl. *Imbert, P.-H.*, (Fn. 19), S. 158 f. Insofern verwundert die von *Sir Humphrey Waldock* zu dieser Modifikation abgegebene Stellungnahme, wonach „the problem was merely that of formulating a rule one way or the other“.

<sup>111</sup> *William W. Bishop* bemerkte dazu: „May one here interpose a plea for a greater appreciation of the importance of well-formulated formal clauses in treaties, drafted by those who combine experience with technical treaty problems, and imaginative understanding of the subject-matter of the particular treaty.“ Vgl. RdC 103 (1961) II, S. 325. Ein Jahr später führte *Sir Humphrey Waldock* folgendes aus: „The real solution to this whole problem, as has often been pointed out, is that States should specify in the convention itself to what parts of the convention reservations may be made“. Vgl. RdC 106 (1962) II, S. 87. Vgl. auch *Imbert, P.-H.*, (Fn. 19), S. 161. Im IGH-Gutachten zur Völkermord-Konvention wird allerdings darauf hingewiesen, daß eine Vorbehaltsklausel von den Staaten auch als Einladung interpretiert werden kann, Vorbehalte zu erheben. Vgl. ICJ Reports, (Fn. 73), S. 22. Kritisch ist in diesem Zusammenhang auch *Imbert*, der der Überzeugung ist, daß die Bedeutung von Vorbehaltsklauseln überbetont wird. Vgl. *Imbert, P.-H.*, (Fn. 19), S. 208.

Ausnahme und nicht die Regel dar. Da, wie schon aus den obigen Ausführungen hervorgeht, die Vorbehaltsthematik großen Konfliktstoff bietet, und die Ausarbeitung multilateraler Konventionen bereits in der Sache häufig genügend Reibungsflächen liefert, ist es verständlich, daß Staaten dazu neigen, diesen Konfliktgegenstand auszuklammern und der Vertragsanwendungspraxis zu überantworten.

Die in der WVK festgelegten Vorbehaltsregeln sind grundsätzlich subsidiärer Natur. Dies bedeutet, daß die Kritik am aktuell geltenden Vorbehaltsrecht nur z. T. berechtigt ist, da es den Staaten freisteht, sich im Rahmen einer Konvention ein eigenes Vorbehaltsrecht zu schaffen. Auf der anderen Seite sagt aber die Subsidiarität einer Regel noch nichts über die Dimension ihrer Anwendung aus. Da – wie bereits erwähnt – partikuläre Regelungen selten vereinbart werden, werden die Bestimmungen der WVK zur eigentlich dominanten Regel.

Laut Art. 19 a) WVK kann ein Staat bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrags oder beim Beitritt einen Vorbehalt anbringen, sofern nicht der Vertrag den Vorbehalt verbietet. Dabei kann es sich um ein absolutes Vorbehaltsverbot oder um ein Verbot von Vorbehalten hinsichtlich bestimmter Vertragsvorschriften handeln<sup>112</sup>. Das Anbringen von Vorbehalten ist ebenfalls unzulässig, wenn der Vertrag vorsieht, daß nur bestimmte Vorbehalte gemacht werden dürfen, zu denen der betreffende Vorbehalt nicht gehört. Während sich bei Verträgen, die eine explizite Vorbehaltsklausel enthalten, eine Überprüfung einzelner darin vorgesehener Vorbehalte hinsichtlich der Kompatibilität mit Ziel und Zweck des Vertrages erübrigt, wurde die Kompatibilitätsprüfung bei vorbehaltsneutralen Verträgen zu einem entscheidenden Kriterium erhoben. Auf die Problematik der Kompatibilitätsprüfung wird unten gesondert einzugehen sein.

Es stellt sich nun die Frage, ob es neben den in Art. 19 WVK erwähnten, noch weitere Zulässigkeitsschranken für das Anbringen von Vorbehalten gibt<sup>113</sup>. Als solche Zulässigkeitsschranke wird häufig das *ius cogens* genannt<sup>114</sup>. Ausgehend von der Überlegung, daß sich kein Staat vertraglich von einer *ius cogens*-Verpflichtung lösen kann, soll dies auch einseitig im Vorbehaltswege nicht möglich sein<sup>115</sup>. Vorbehalte dieser Art können nicht angenommen werden und sind nichtig. Die Definition einer selbständigen

---

<sup>112</sup> Vgl. Kühner, R., (Fn. 19), S. 118 ff. Absolute Vorbehaltsverbote sind in der Regel in Rohstoffabkommen enthalten.

<sup>113</sup> Bejahend Kühner, R., (Fn. 19), S. 137 ff.

<sup>114</sup> Ibid., S. 138; Mann, F. A., *The Doctrine of Jus Cogens in International Law*, FS Scheuner 1973, S. 399–418 (404); Teboul, G., *Remarques sur les Réserves aux Conventions de Codification*, 86 RGDIP 3/1982, S. 679–717 (707); Kadelbach, S., *Zwingendes Völkerrecht*, 1992, S. 65 m.w.N.

<sup>115</sup> Vgl. Kadelbach, S., (Fn. 114), S. 65.

Kategorie von *ius cogens*-Verletzungen neben möglichen Verstößen gegen Ziel und Zweck eines Vertrages erscheint allerdings schwierig, da dem Konzept des *ius cogens* – unbeschadet seiner grundsätzlichen Anerkennung durch die Staatengemeinschaft – noch deutlich bestimmte Konturen fehlen. Auch angesichts des Umstandes, daß der *ius cogens*-Begriff im Vertragsrecht bislang weniger als unmittelbares Konfliktlösungsinstrument dienlich gewesen ist, sondern seine Nützlichkeit eher über seine Ausstrahlungskraft auf die Auslegung völkerrechtlicher Verträge unter Beweis gestellt hat<sup>116</sup>, wird im Falle einer Einwendung gegen einen Vorbehalt eine Berufung auf zwingendes Völkerrecht vor allem dann praktische Bedeutung entfalten, wenn parallel dazu eine Verletzung von Ziel und Zweck des Vertrages beanstandet wird<sup>117</sup>. Der Verletzung von Ziel und Zweck des Vertrages kann in diesem Fall weit wirkungsvoller begegnet werden<sup>118</sup>. Andererseits muß aber auch der Versuchung widerstanden werden, die Verletzung von Ziel und Zweck eines Vertrages generell als Verstoß gegen *ius cogens* zu qualifizieren. Selbst in menschenrechtlichen Verträgen, die sicherlich in der Regel eine Vielzahl von Bestimmungen enthalten, deren Verletzung als Verstoß gegen *ius cogens* angesehen werden kann, finden sich regelmäßig auch Bestimmungen, denen nicht diese Qualität zukommt und denen gegenüber folglich auch Vorbehalte anders zu beurteilen sind. Im Einzelfall ist der Nachweis zu erbringen, daß es sich um eine zwingende Norm handelt, was sich in der Regel nicht einfach gestaltet<sup>119</sup>.

Auch gegenüber völkergewohnheitsrechtlich entstandenen Verpflichtungen muß ein Vorbehalt in einem multilateralen Vertrag wirkungslos bleiben/Fn. 119 a Speziell im Menschenrechtsbereich ist der Umfang solcher Verpflichtungen aber umstritten. Vgl. für einzelne Beispiele den „General Comment“ (Fn. 119). Vgl. auch in diesem Artikel S. 70 ff.

Schließlich stellt sich noch die Frage, ob Vorbehalte zu Vorbehaltsbestimmungen zulässig sind. Da nach Art. 24 Abs. 4 WVK Vorbehaltsbestimmungen von dem Zeitpunkt an gelten, zu dem ein Text angenommen wird und die Zulassung solcher Vorbehalte nicht nur zu kaum lösbaren

<sup>116</sup> Ibid., S. 342.

<sup>117</sup> Mann hat in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, die hierzu in Frage kommenden Bestimmungen im Vertrag vorab zu definieren. Vgl. Mann, *F. A.*, (Fn. 114), S. 404.

<sup>118</sup> So ist der Vorbehalt automatisch nichtig und kann weder ausdrücklich noch stillschweigend angenommen werden.

<sup>119</sup> Vgl. *de Visscher, Ch.*, *Théories et réalités en droit international*, 1970, S. 295 f. Der Menschenrechtsausschuß hat im „General Comment“ zur Vorbehaltsfrage (vgl. OCPH/C/21/Rev.1/Add.6 vom 11. November 1994) eine Reihe von Rechten aufgelistet, die typischerweise in Menschenrechtsverträgen festgeschrieben werden und deren Verletzung einen Verstoß gegen Völkergewohnheitsrecht bzw. *ius cogens* darstellt und denen gegenüber somit kein Vorbehalt erhoben werden darf. Ausführlicher dazu S. 70 ff.

Normkonflikten führen, sondern den Grundkonsens der Vertragsparteien tangieren würde, wird allgemein von einer Unzulässigkeit solcher Vorbehalte ausgegangen<sup>120</sup>.

b) Annahme von Vorbehalten und Einsprüche gegen Vorbehalten

Art. 20 WVK enthält drei Sonderregeln und eine allgemeine Regel hinsichtlich Annahme und Einspruch. Danach bedarf ein durch einen Vertrag ausdrücklich zugelassener Vorbehalt der nachträglichen Annahme durch die anderen Vertragsstaaten nur, wenn der Vertrag dies vorsieht (Art. 20 Abs. 1). Geht dagegen aus der begrenzten Zahl der Verhandlungsstaaten sowie aus Ziel und Zweck eines Vertrages hervor, daß die Anwendung des Vertrages in seiner Gesamtheit eine wesentliche Voraussetzung für die Zustimmung jeder Vertragspartei ist, durch den Vertrag gebunden zu sein, so bedarf ein Vorbehalt der Annahme durch alle Vertragsparteien (Art. 20 Abs. 2).

Durch diese Bestimmung sind die sog. „plurilateralen Verträge“ angesprochen, ohne diese jedoch ausdrücklich so zu bezeichnen. Sir *Gerarld Fitzmaurice*, der das Konzept der plurilateralen Verträge in seinem ersten Bericht des Jahres 1956 eingeführt hatte, hat diese Verträge den bilateralen Verträgen weitgehend gleichgesetzt. Ausgehend von der allgemein getragenen Überlegung, daß für bestimmte völkerrechtliche Verträge, die zum einen eine begrenzte Zahl von Vertragsparteien und zum anderen ein Kooperationsverhältnis besonders qualifizierter Natur aufweisen, die Flexibilisierung der Vorbehaltsbestimmungen unter Berufung auf das Universalitätsprinzip nicht angebracht ist, wurde von 1956 an nach einem Sonderregime für diese Kategorie von Verträgen gesucht. Die Definitionen wechselten allerdings und auch die in der WVK letztlich festgeschriebenen Kriterien vermögen, was die Brauchbarkeit zur Abgrenzung gegenüber allgemeinen multilateralen Verträgen anbelangt, nicht vollends zu überzeugen<sup>121</sup>. So ist es bspw. unverständlich, weshalb hier von Verhandlungsstaaten und nicht von Vertragsstaaten gesprochen wird. Auch müßten bei einem Vertrag, bei welchem Ziel und Zweck die Anwendung in seiner Gesamtheit verlangen, Vorbehalte eigentlich gänzlich untersagt sein.

Auch Abs. 3 des Art. 20 WVK, nach welchem Vorbehalte zu Verträgen, die die Gründungsurkunde einer internationalen Organisation bilden, grundsätzlich der Annahme durch das zuständige Organ der Organisation benötigen, läßt viele Fragen offen<sup>122</sup>. Angesichts der Dürftigkeit der Be-

<sup>120</sup> Vgl. *Kühner, R.*, (Fn. 19), S. 140 f.

<sup>121</sup> Vgl. *Imbert, P.-H.*, (Fn. 19), S. 112.

<sup>122</sup> So etwa, was die Definition der Gründungsurkunde einer internationalen Organisation, die Feststellung des zuständigen Organs oder die Bindung der Mitgliedstaaten an die Feststellung des zuständigen Organs anbelangt. Vgl. *Imbert, P. H.*, (Fn. 19), S. 129 ff.

stimmungen in den Absätzen zwei und drei des Art. 20 WVK muß man mit Imbert<sup>123</sup> davon ausgehen, daß Zweck der genannten Bestimmungen nicht die erschöpfende Regelung der betreffenden Bereiche ist, sondern allein die – mehr oder weniger deutliche – Abgrenzung von Sondergebieten, die nicht dem allgemeinen Regime unterliegen sollen.

Liegt keiner der drei genannten Sonderfälle vor, so ist die allgemeine Regelung anzuwenden, die in Abs. 4 des Art. 20 vergleichsweise breit ausgeführt ist. Ein wesentliches Charakteristikum dieser Regelung ist die Bilateralisierung der Vertragsbeziehungen in multilateralen Verträgen auf der Grundlage unterschiedlicher Annahme-/Einspruchskonstellationen. So macht die Annahme eines Vorbehalts durch einen anderen Vertragsstaat den den Vorbehalt anbringenden Staat zur Vertragspartei, sofern der Vertrag für diese Staaten in Kraft getreten ist oder sobald er für sie in Kraft tritt.

Der Einspruch eines anderen Vertragsstaates gegen einen Vorbehalt schließt dagegen das Inkrafttreten des Vertrages zwischen dem den Einspruch erhebenden und dem den Vorbehalt anbringenden Staat nicht aus, sofern nicht der den Einspruch erhebende Staat seine gegenteilige Absicht eindeutig zum Ausdruck bringt<sup>124</sup>. Wie bereits ausgeführt, wurde diese Regel in dieser Form erst in der Endfassung der WVK festgeschrieben. Zuvor galt das gegenteilige Prinzip, wonach die Erhebung eines Einspruchs gegenüber einem Vorbehalt das Entstehen von Vertragsbeziehungen zwischen den betreffenden Staaten ausschloß. In der Essenz entspricht auch diese Regel einem Grundprinzip der WVK, wonach das Entstehen von Vertragsbeziehungen weitestgehend erleichtert und als Konsequenz die Reichweite des in der Vergangenheit der Universalität der Vertragsbeziehungen abträglichen Einspruchsregimes abgeschwächt werden soll<sup>125</sup>. Zusammen mit dem Prinzip der stillschweigenden Annahme<sup>126</sup>, nach welchem ein Vorbehalt innerhalb von zwölf Monaten nach der Notifizierung bzw. zu jenem späteren Zeitpunkt, in dem die Zustimmung zum Vertrag ausgedrückt wird, als angenommen gilt, soweit kein Einspruch gegen den Vorbehalt erhoben wird, hat diese Regel auf der anderen Seite jedoch dazu beigetragen, den Vorbehaltsstaat gegenüber dem Einspruchsstaat zu begünstigen. Der zuweilen vertretenen Ansicht, die Formulierung der Vermutung sei – da es sich eben nur um eine Vermutung handle – unerheblich und ein Einwand würde nach der traditionellen Formulierung der Vermutung ebenso häufig als unfreundlicher Akt interpretiert werden wie heute der

<sup>123</sup> Ibid., S. 120.

<sup>124</sup> Dabei handelt es sich allerdings um eine einfache Vermutung. So kann der Beweis erbracht werden, daß der Einwendungsstaat das Entstehen von Vertragsbeziehungen ausschließen wollte. Vgl. *Horn, F.*, (Fn. 17), S. 178.

<sup>125</sup> Vgl. *Imbert, P.-H.*, (Fn. 19), S. 159; *Koh, J. K.*, (Fn. 2); *Lijnzaad, L.*, (Fn. 25), S. 44.

<sup>126</sup> Vgl. Art. 20 Abs. 5.

explizite Ausschluß des Inkrafttretens<sup>127</sup>, kann nicht gefolgt werden. Ein Einwand, dem eine Erklärung hinzugefügt wird, wonach der Vertrag zwischen den betreffenden Parteien nicht in Kraft treten soll, ist an Härte kaum zu überbieten. Es darf nicht verwundern, daß Erklärungen dieser Art in den internationalen Beziehungen äußerst selten sind, und dieser Ausnahmecharakter trägt weiter dazu bei, ihre Tragweite zu erhöhen. Angesichts der Vielzahl multilateraler Konventionen erscheint die Zwölfmonatsfrist vor allem für kleinere Staaten, die sich den dazu erforderlichen administrativen Aufwand nur schwer leisten können, zu knapp bemessen, um umfassend alle vorgebrachten Vorbehalte im Auge zu behalten und rechtzeitig einen Einwand zu erheben<sup>128</sup>. Am Beispiel der Vorbehalts- und Einspruchspraxis zur Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW) aus 1979 hat *Clark* gezeigt, welche vielfältige Überlegungen mit der Erhebung eines Einwandes verbunden sind und wie unwahrscheinlich es letztlich wird, daß ein qualifizierter Einwand erhoben wird<sup>129</sup>. Damit stellt sich die Frage, welchen Vorteil ein Staat in seinem außenpolitischen Kosten-Nutzen-Kalkül<sup>130</sup> darin sehen soll, einen weitgehend wirkungslosen Einwand zu erheben, der u. U. vom Reservatarstaat als unfreundlicher Akt interpretiert werden könnte. Tatsächlich ist auch eine deutliche Abnahme von Einwendungen bei Verträgen festzustellen, die nach der Annahme der WVK in Kraft getreten sind<sup>131</sup>. Weiterhin eine bedeutsame Rolle spielt der Einwand bei Verträgen, deren Erfüllungsstruktur auf dem Reziprozitätsverhältnis gründet. In diesem Falle kann der Einwand in einem etwaigen späteren Streitbeilegungsverfahren als Protest gewertet werden<sup>132</sup> und dazu dienen, die Rechtsposition des Einwendungsstaates zu wahren. Bei menschenrechtlichen Verträgen kann

---

<sup>127</sup> Vgl. *Lijnzaad, L.*, (Fn. 25), S. 44 f.

<sup>128</sup> Vgl. *Clark, B.*, The Vienna Convention Reservation Regime and the Convention on Discrimination Against Women, 85 AJIL S. 281–321 (312 f.).

<sup>129</sup> *Ibid.* S. 314 ff. So befürchteten bestimmte Industriestaaten im Falle der Erhebung eines Einwandes gegenüber den zahlreichen, eindeutig gegen Ziel und Zweck der Konvention verstoßenden Vorbehalten einzelner Entwicklungsländer der Bevormundung geziehen zu werden, während bestimmte Entwicklungsländer ihre Einwendungen allein auf der Grundlage politischer Kriterien vorbrachten.

<sup>130</sup> Vgl. zu diesem Konzept *Neuhold, H.*, Die Einhaltung des Völkerrechts in einer außenpolitischen Kosten-Nutzen-Analyse, 19 GYIL 1976, S. 317–351.

<sup>131</sup> Vgl. *Coccia, M.*, Reservations to Multilateral Treaties on Human Rights, 15 California Western International Law Journal 1985, S. 1–51 (36).

<sup>132</sup> Vgl. zu dieser Rolle der Einwendung *Zemanek, K.*, Some Unresolved Questions Concerning Reservations in the Vienna Convention on the Law of Treaties, FS M. Lachs 1984, S. 323–336 (333); *Migliorino, L.*, Effetti giuridici delle a riserve incompatibili con l'oggetto e lo scopo del trattato, LXXVII RDI 3/1994, S. 635–657 (656 f.).

der Einwand jedoch – wie unten zu zeigen sein wird – diese Aufgabe nicht oder nur ungenügend erfüllen. Dies ist umso problematischer, als gerade menschenrechtliche Verträge eine verhältnismäßig große Anzahl von Vorbehalten aufweisen<sup>133</sup>. Einwendungen dazu sind dagegen relativ selten<sup>134</sup>. Auf der Grundlage der mit der WVK eingeführten Regelung erscheint es somit für einzelne Staaten in einer alle außenpolitischen Umstände mitberücksichtigenden Gesamtbewertung häufig sinnvoll, auch bei offenkundigen Verletzungen von Ziel und Zweck des Vertrages durch einen Vorbehalt keinen Einwand zu erheben.

c) Die Wirkungen von Vorbehalten und von Einsprüchen gegen Vorbehalte

Ein Vorbehalt ändert die Vertragsbestimmungen zwischen dem Reservatarstaat und dem Staat, der diesen Vorbehalt annimmt, in dem darin vorgesehenen Ausmaß<sup>135</sup>. Vorbehalte wirken laut WVK grundsätzlich reziprok, d. h. die Vertragsbestimmungen, auf die sich der Vorbehalt bezieht, werden in dem darin vorgesehenen Ausmaß auch für die andere Vertragspartei im Verhältnis zu dem den Vorbehalt anbringenden Staat abgeändert<sup>136</sup>. Dieser Grundsatz wirkt nicht unbegrenzt; die wichtigste Ausnahme<sup>137</sup> dazu stellen die Individualschutzverträge dar, deren Erfüllungsstruktur nicht in einem zwischenstaatlichen Leistungsaustausch besteht, sondern die gleichsam nach innen erfüllt werden<sup>138</sup>.

Hat schließlich ein Staat, der einen Einspruch gegen einen Vorbehalt erhoben hat, dem Inkrafttreten des Vertrages zwischen sich und dem Vorbehaltsstaat nicht widersprochen, so finden die Bestimmungen, auf die sich der Vorbehalt bezieht, „in dem darin vorgesehenen Ausmaß zwischen den beiden Staaten keine Anwendung“<sup>139</sup>. Auf den ersten Blick scheint die Annahme eines Vorbehalts und ein einfacher Einwand gegenüber einem Vorbehalt dieselben Wirkungen zu zeitigen<sup>140</sup>. Einige Autoren differenzieren zwischen Vorbehalten, die die Anwendung bestimmter Vertragsbestimmungen ausschließen, und solchen Vorbehalten, die lediglich auf eine Abänderung der Vertragsbestimmungen gerichtet sind<sup>141</sup>. Während gegenüber der

<sup>133</sup> Vgl. Clark, B. (Fn. 128), S. 283 u. 316.

<sup>134</sup> Vgl. Coccia, M., (Fn. 24), S. 37. Eine Ausnahme dazu stellt die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau dar.

<sup>135</sup> Vgl. Art. 21, Abs. 1, lit. a) WVK.

<sup>136</sup> Vgl. Art. 21, Abs. 1, lit. b) WVK.

<sup>137</sup> Weitere Ausnahme bei Kühner, R., (Fn. 19), S. 201 ff.

<sup>138</sup> Vgl. Simma, B., Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge, 1972, S. 161. Zu diesen Verträgen vgl. unten Pkt. 8.

<sup>139</sup> Vgl. Art. 21 Abs. 3 WVK.

<sup>140</sup> Dieser Auffassung sind z. B. Chaumont, Ch., Cours général de droit international public, 129 RdC 1970, S. 333 u. 448; Ruda, J. M., (Fn. 51), S. 200; Sztucki, J., Some Questions Arising from Reservations to the Vienna Convention on the Law of Treaties, 20 GYIL 1977, S. 277–305 (294).

<sup>141</sup> Vgl. Coccia, M., (Fn. 24), S. 35 f.

ersten Kategorie von Vorbehalten sowohl Annahme als auch Einwand dieselben Folgen hätten, nämlich die Nichtanwendbarkeit der betreffenden Vertragsbestimmung, sei hinsichtlich der zweiten Gruppe von Vorbehalten eine Unterscheidung zu treffen. Danach hätte die Annahme solcher Vorbehalte die Anwendung eines vom Vorbehalt bestimmten partikulären Vertragsregimes zwischen Reservatarstaat und Annahmestaar zur Folge; der Einwand mache dagegen die betreffenden Vertragsbestimmungen zwischen den beiden Vertragsparteien unanwendbar. Diese Unterscheidung leuchtet jedoch nicht den gesamten Umfang der Problematik aus. Betrachtet man zuerst die Annahme eines Vorbehalts, so ist der Fall des eine Vertragsbestimmung abändernden Vorbehalts am unproblematischten: Zwischen Vorbehaltsstaat und Annahmestaar gilt die Vertragsbestimmung in der durch den Vorbehalt abgeänderten Form. Hinsichtlich der die Anwendbarkeit einer Vertragsbestimmung ausschließenden Vorbehalte ist jedoch mit Horn<sup>142</sup> davon auszugehen, daß diese eine „kontraregulierende“ Wirkung aufweisen, d. h. der Vorbehalt ist nicht auf ein rechtliches Vakuum gerichtet, sondern soll eine Norm durch ihr Gegenteil ersetzen<sup>143</sup>. Der Vorbehaltsstaat kann sich ebenso wie der Annahmestaar, soweit das Reziprozitätsprinzip zur Geltung kommt, auf das Gegenteil der im Vertrag verankerten Verpflichtung berufen<sup>144</sup>. Ein Einwand hat dagegen deregulierende<sup>145</sup> Wirkung in dem Sinne, daß weder die betreffende Vertragsbestimmung noch die sich darauf beziehende Vorbehaltsregelung Anwendung findet. Hier kommt nun allenfalls bestehendes Völkergewohnheitsrecht zur Anwendung. Selbst wenn solches Völkergewohnheitsrecht nicht nachgewiesen werden kann, unterscheiden sich die Wirkungen der Annahme eines auf den Ausschluß einer Vertragsbestimmung gerichteten Vorbehalts von denjenigen, die aus dem Einspruch gegenüber einem solchen Vorbehalt resultieren. Im Falle eines Einwandes ist der Vorbehaltsstaat nämlich aufgefordert, mit dem Einwendungsstaat Verhandlungen über eine Regelung des betreffenden Bereiches aufzunehmen, anderenfalls hier ein praktisch „rechtloser Zustand“ besteht<sup>146</sup>.

#### 7. Das Ziel-und-Zweck-Kriterium und die damit in Zusammenhang stehenden Problemstellungen

Schon eingangs wurde erwähnt, daß die Vorbehaltsregelung der WVK trotz des damit verbundenen beachtlichen Fortschritts nicht vollends be-

<sup>142</sup> Vgl. Horn, E., (Fn. 17), S. 175.

<sup>143</sup> An die Stelle einer Pflicht würde also eine entsprechende Freiheit getreten. Ibid. S. 175.

<sup>144</sup> Ibid.

<sup>145</sup> Ibid.

<sup>146</sup> Vgl. Kühner, R., (Fn. 19), S. 218. Dagegen kommt Lijnzaad (Fn. S. 48) zu dem Schluß: „The distinction between acceptance and objections disappeared as far as the legal effects are concerned“.

friedigt. Sowohl von der Dichte als auch von der Reichweite der Regelung her bleibt eine Reihe von Fragen offen. Zu diesen Fragen zählt in erster Linie die exakte Relevanz des in Art. 19 c) WVK verankerten „Ziel und Zweck“-Kriteriums. Dieses durch das IGH-Gutachten aus 1951 in das Vorbehaltsrecht eingeführte, in der Völkerrechtsdogmatik aber bereits zuvor bekannte Kriterium<sup>147</sup> prägte die gesamte nachfolgende Vorbehaltsdebatte in der ILC. Dabei kann man sich jedoch nicht des Eindrucks erwehren, daß das Gewicht dieses Kriteriums mehr als Anerkennung gegenüber der Autorität des IGH zu werten ist, als daß es auf Überzeugung in der Sache beruht hätte. Dementsprechend ist auch das Ergebnis wenig überzeugend und hat Anlaß zu unterschiedlichsten Interpretationen gegeben. Das Grundproblem liegt darin, daß Art. 19 c) ein für den Großteil<sup>148</sup> der Vorbehalte anwendbares Legitimitätskriterium einführt, während Art. 20 Abs. 4 die Wirksamkeit (und Gültigkeit) des Vorbehalts allein vom Verhalten der Vertragsparteien abhängig macht und das Kompatibilitätskriterium nicht mehr aufgreift. Die Feststellung *Roberto Ago*, es handele sich hierbei um ein objektives Kriterium, das subjektiv anzuwenden sei<sup>149</sup>, verdeutlicht bereits den Umfang der Problematik. Laut *Ago* hätte dieses Kriterium überhaupt nur eine Bedeutung, wenn ihm objektive Natur zuerkannt werde<sup>150</sup>. Die WVK liefert dazu allerdings keine Grundlage. Zwar gab es schon sehr früh Vorschläge zur Objektivierung dieses Kriteriums, doch fanden diese keine Mehrheit innerhalb der ILC. Es ist auch zweifelhaft, ob diese den Erfordernissen einer allgemeinen Vorbehaltsregelung besser gerecht würden als die gegenwärtig geltenden Bestimmungen der WVK. So hatte *Lauterpacht* im Alternativvorschlag D seines Berichts aus 1953 vorgeschlagen, die Zulässigkeitsprüfung dem IGH zu überantworten. Obwohl diese Lösung möglicherweise das kompetenteste Urteil zum jeweiligen Vorbehalt garantieren könnte, würde damit die Gefahr der Politisierung und letztlich der Überforderung des IGH heraufbeschworen<sup>151</sup>. Wie bereits mehrfach angedeutet, fließt in die Beurteilung eines Vorbehalts eine Vielzahl von politischen Überlegungen mit ein, so daß dem rein vertragsrechtlichen Aspekt häufig nur mehr sekundäre Bedeutung zukommt. In der Mehrzahl der Fälle wird gegenüber einem rechtlich bedenklichen Vorbehalt nicht deshalb die Erhebung eines Einwandes unterlassen, weil die Problematik das juristische Beurteilungsvermögen der zuständigen Stelle im

<sup>147</sup> Anwendung fand dieses Kriterium vor allem als teleologisches Auslegungsinstrument. Vgl. *Imbert, P.-H.*, (Fn. 19), S. 65.

<sup>148</sup> Das Kompatibilitätskriterium ist auf alle Vorbehalte anzuwenden, die nicht ausdrücklich erlaubt oder verboten sind.

<sup>149</sup> Vgl. YBILC 1965, Bd. I, S. 161.

<sup>150</sup> Vgl. UN Doc. A/CN.4/SR.663, § 86. Zum e-contrario-Schluß im Sinne der Bedeutungslosigkeit des Ziel-und-Zweck-Kriteriums vgl. *Imbert, P.-H.*, (Fn. 19),

<sup>151</sup> Vgl. *Imbert, P.-H.*, (Fn. 19), S. 93 f.

Außenministerium übersteigt, sondern weil politische Erwägungen dagegen sprechen<sup>152</sup>. Hält man sich den gegenwärtigen Stand der internationalen Kooperation vor Augen, würde ein Großteil der Staaten die Übertragung dieser Befugnis an den IGH wohl als unzulässige Einschränkung ihrer Souveränität empfinden<sup>153</sup>. Dabei ist die Idee, die Prüfung von Vorbehalten gerichtsförmigen Organen zu übertragen, jedoch nicht gänzlich zu verwerfen. Wie unten zu zeigen sein wird, kann sie bspw. für den Bereich der menschenrechtlichen Verträge durchaus sinnvoll umgesetzt werden.

Ein weiterer Vorschlag<sup>154</sup> lautete, über eine Mehrheitsabstimmung das „Ziel- und Zweck“-Kriterium zu objektivieren. Auch dieser Vorschlag wirft jedoch eine Reihe von Problemen auf. Abgesehen von der grundsätzlichen Frage, ob ein von einer Mehrheit getragenes Urteil objektiver ist als das Urteil eines Einzelstaates, ist zu klären, wie groß die verlangte Mehrheit sein soll. Ein möglichst hohes Zustimmungserfordernis könnte das Risiko einer Ablehnung des Abstimmungsergebnisses durch die überstimmte Staaten-Gruppe minimieren. Je höher das Zustimmungserfordernis ist, desto stärker äußern sich jedoch jene Nachteile, die gerade durch die Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip überwunden werden sollten. Wird schließlich das Mehrheitsprinzip mit einem System der stillschweigenden Annahme der Vorbehalte verknüpft, so würde, wenn man von der gegenwärtigen Staatenpraxis in der Vorbehaltsfrage ausgeht, ein Vorbehalt im Regelfall auch angenommen. Dann aber wäre der betreffende Vorbehalt definitiv legitimiert, auch wenn die Vereinbarkeit mit Ziel und Zweck des Vertrages noch so zweifelhaft erscheint. Das Mehrheitssystem weist also Charakteristika auf, die genau zum Gegenteil von dem führen, was ursprünglich intendiert war<sup>155</sup>. Das bekannteste Beispiel einer mit einer solchen Vorbehaltsregelung ausgestatteten Konvention ist das Internationale Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – CERD) aus 1966<sup>156</sup>.

<sup>152</sup> Dazu gesellt sich noch der Umstand, daß die Zwölfmonatsfrist relativ knapp bemessen ist. Bestünde aber ein handfestes politisches Interesse, so könnte im Regelfall wohl trotzdem die Frist gewahrt werden.

<sup>153</sup> Vgl. dazu die Stellungnahme des Vertreters Ghanas vor der Vollversammlung im Jahr 1965:

„Proposer que la Cour internationale de Justice se substitue aux Etats pour la question en cause est indéfendable, car ce sont les Etats qui ont négocié et qui adopteront la Convention. C'est leur intention qui est essentielle pour l'interprétation en justice et c'est à eux qu'incombe la responsabilité principale de garantir l'intégrité de la Convention“ (A/PV. 1406, § 38).

<sup>154</sup> Der Vorschlag eines qualifizierten Mehrheitssystems war bspw. Gegenstand der Alternative A des Lauterpacht-Berichts aus 1953.

<sup>155</sup> Vgl. Imbert, P.-H., (Fn. 19), S. 95 f.

<sup>156</sup> Vgl. Cassese, A., A new reservations clause – Article 20 of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim, 1968, S. 266–304.

Dessen Art. 20 sieht vor, daß jene Vorbehalte als unvereinbar mit Ziel und Zweck der Konvention und damit als unzulässig erachtet werden, die von zumindest zwei Drittel der Vertragsparteien abgelehnt werden. Die Notifikation des Einwandes muß innerhalb von 90 Tagen nach der Übermittlung des Einwandes durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen erfolgen. Diese verhältnismäßig kurze Einspruchsfrist<sup>157</sup> war mit dafür ausschlaggebend, daß der ohnehin schon sehr hoch angesetzte Maßstab von zwei Drittel für die Ablehnung eines Vorbehalts sich dahingehend auswirkte, daß Vorbehalte keiner wirksamen Kontrolle mehr unterlagen. Dieser chronologisch erste Versuch, das vom IGH vorgegebene „Ziel- und Zweck“-Kriterium in einer Konvention umzusetzen, muß nicht nur aufgrund der realitätsfremden Anwendungsvoraussetzungen in einem überdies besonders heiklen Regelungsbereich als gescheitert erscheinen; auch das Vorhaben, über eine Abstimmungsregel den Kompatibilitätsmaßstab inhaltlich auszufüllen, ist mißglückt<sup>158</sup>. Die vereinzelt im Rahmen der Wiener Vertragsrechtskonvention vorgebrachten Anregungen, in das allgemeine Vorbehaltssystem eine solche Abstimmungsregel einzuführen, fand dann auch keine Mehrheit<sup>159</sup>. Dabei ist die Festlegung eines Abstimmungsmechanismus zur Klärung der Kompatibilitätsfrage nicht grundsätzlich abzulehnen. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß zuvor der Maßstab objektiviert wird und nicht erst Ergebnis des Abstimmungsprozesses ist.

Es hat in der Literatur nicht an Versuchen gemangelt, die objektive Komponente des Kompatibilitätskriteriums zu definieren und damit diesem Kriterium überhaupt erst konkrete Bedeutung zu geben. Die bekannteste und originellste Position vertritt in diesem Zusammenhang *Bowett*<sup>160</sup>. Nach seiner Auffassung regeln die Artikel 19 und 20 der WVK zwei unterschiedliche Aspekte der Vorbehaltsprüfung: Art. 19 die Frage der „permissibility“, Art. 20 den Aspekt der „opposability“, die sukzessive zu prüfen seien. Der Frage der „permissibility“ (Zulässigkeit) komme dabei vorrangige Bedeutung zu<sup>161</sup>. Die Zulässigkeit bestimme sich über die Vertragsauslegung<sup>162</sup> und müsse von der Frage getrennt werden, welche Haltung ein bestimmter Staat zum Vorbehalt auf der Grundlage politischer Über-

<sup>157</sup> Im Rahmen der WVK stehen dafür immerhin zwölf Monate zur Verfügung.

<sup>158</sup> Diese Problematik würde sich bei anderen Konventionen in vergleichbarer Form stellen. *Clark* hat darauf hingewiesen, daß die Anwendung einer Zweidrittel-Mehrheitsregel auf die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau dazu führen würde, daß alle Vorbehalte angenommen würden, da die Zahl der Einwendungen nie einen derartigen Umfang erreicht. Vgl. *Clark, B.*, (Fn. 128), S. 298.

<sup>159</sup> Vgl. UN Doc. A/CONF. 39/11.

<sup>160</sup> Vgl. *Bowett, D. W.*, „Reservations to Non-Restricted Multilateral Treaties“, in: 48 BYIL (1976/77), S. 67–92.

<sup>161</sup> *Ibid.*, S. 88.

<sup>162</sup> *Ibid.*

legungen einnehmen wolle<sup>163</sup>. Auch die Wirkungen eines unzulässigen Vorbehalts könnten nicht pauschal bestimmt werden, sondern ergäben sich aus der Vertragsauslegung<sup>164</sup>. Es sei der tatsächliche Parteiwille zu ergründen<sup>165</sup>. Ist ein vordringliches Interesse des Staates an einer Parteistellung im Vertrag anzunehmen und widerspricht der unzulässige Vorbehalt nicht grundsätzlich Ziel und Zweck des Vertrages, so tritt der Vertrag für den Vorbehaltsstaat in Kraft und der Vorbehalt wird als nichtig angesehen<sup>166</sup>. Sieht der betreffende Staat jedoch den Vorbehalt als Bedingung für seinen Beitritt zum Vertrag und widerspricht der Vorbehalt grundlegend Ziel und Zweck des Vertrages, so ist die Zustimmungserklärung, durch den Vertrag gebunden zu sein, nichtig<sup>167</sup>. Da unzulässige Vorbehalte auch nicht angenommen werden könnten, stelle sich die Frage der Geltendmachung von Vorbehalten (opposability) auch nur für zulässige Vorbehalte<sup>168</sup>. Wenn aber die Frage der Zulässigkeit eines Vorbehalts unabhängig von den Reaktionen der übrigen Vertragsparteien zu beurteilen ist, so kann die Zulässigkeitsprüfung jederzeit auf Initiative einer Vertragspartei (bzw., so weit vorgesehen, eines Vertragsorgans) erfolgen. Von den vielen, derzeit nicht gegebenen Voraussetzungen, die ein solches Vorbehaltsregime verlangt, nennt *Bowett* selbst eine gewichtige: Einwendungsstaaten müßten jeweils erklären, ob ihr Einwand deshalb erfolgt, weil sie den Vorbehalt als unvereinbar mit Ziel und Zweck des Vertrages erachten oder ob dem Einwand eine politische Entscheidung zugrunde liegt. Im erstgenannten Fall würde dem Einwand nur deklaratorische Wirkung zukommen, im zweitgenannten hingegen konstitutive.

Überwiegend wird hingegen die konträre Auffassung vertreten. Am deutlichsten ausformuliert wurde diese von *J. M. Ruda*, dessen Feststellung, Art. 19 c) WVK sei „a mere doctrinal assertion, which may serve as a basis for guidance to States regarding acceptance of reservations, but no more than that“<sup>169</sup>, mittlerweile ein klassisches Zitat in der Vorbehaltsdiskussion darstellt<sup>170</sup>.

Dieser Position liegt die Feststellung zugrunde, daß die WVK weder ein objektives Kriterium für die Überprüfung von Ziel und Zweck eines Vertrages beinhaltet noch konkrete Sanktionen für eine eventuelle Verletzung

---

<sup>163</sup> Ibid.

<sup>164</sup> Ibid.

<sup>165</sup> Ibid., S. 77.

<sup>166</sup> Ibid.

<sup>167</sup> Ibid. Vgl. dazu auch *Horn, F.*, (Fn. 17), S. 119 f., der darauf hinweist, daß in der Vorbehaltspraxis überwiegend der erstgenannten Variante der Vorzug gegeben wird (S. 120).

<sup>168</sup> Ibid., S. 80.

<sup>169</sup> Vgl. *Ruda, J. M.*, (Fn. 51), S. 190.

<sup>170</sup> Vgl. *Imbert, P.-H.*, (Fn. 19), S. 140.

dieses Kriteriums vorsieht<sup>171</sup>. Dagegen knüpft Art. 20 WVK konkrete Rechtsfolgen an das Verhalten der Staaten – und nur an dieses. Das Ziel- und-Zweck-Kriterium wird durch diesen Artikel nicht neuerlich aufgegriffen, weshalb Art. 19 c) als Prinzip ohne operativen Teil völlig isoliert da steht. Die Verfechter dieser Position sprechen dem Ziel- und-Zweck-Kriterium nicht völlig jegliche Bedeutung ab. So erkennt Ruda diesem Kriterium eine Orientierungsfunktion für die Formulierung von Vorbehalten zu<sup>172</sup>, und Imbert weist darauf hin, daß die Aufnahme dieser vom IGH geprägten Formel den Kompromißcharakter der Vorbehaltsregelung herausstreicht<sup>173</sup>. Angesicht der von völlig gegensätzlichen Gesichtspunkten geprägten Kodifikationsgeschichte hätte ein Fehlen dieses Kriteriums dazu geführt, daß der vorgeschlagene Text für viele Delegationen unakzeptabel gewesen wäre<sup>174</sup>. Vertreter einer vermittelnden Meinung haben zwar zugegeben, daß für den u. a. von *Bowett* propagierten „permissibility“-Ansatz keine ausreichende Rechtsgrundlage gegeben sei<sup>175</sup>, doch statuierte Art. 19 c) WVK trotzdem eine klare Rechtspflicht, deren Verletzung Staatenverantwortlichkeit auslöse<sup>176</sup>.

Auch die Brauchbarkeit dieses Problemlösungsvorschlages erscheint jedoch begrenzt. Voraussetzung für eine sinnvolle Anwendung dieses Ansatzes wäre in erster Linie eine nähere Umschreibung des Ziel- und-Zweck-Kriteriums. Da für multilaterale Konventionen die Pluridimensionalität der Zielsetzung eher die Regel als die Ausnahme darstellt, wäre zu definieren, wie weit Ziel und Zweck eines Vertrages reichen<sup>177</sup>. Zudem ist zu berücksichtigen, daß in einem Vertrag alle Bestimmungen in einem weiteren Sinne Ziel und Zweck der Übereinkunft dienlich sind. Es ist fraglich, ob sich abstrakt überhaupt eine Trennlinie zwischen Kernnormen und weniger bedeutsamen Bestimmungen ziehen läßt<sup>178</sup>. In Ermangelung einer generellen

<sup>171</sup> Ibid.

<sup>172</sup> Vgl. *Ruda, J. M.*, (Fn. 51), S. 190.

<sup>173</sup> Vgl. *Imbert, P.-H.*, (Fn. 19), S. 140.

<sup>174</sup> Ibid.

<sup>175</sup> Vgl. *Coccia, M.*, (Fn. 24), S. 25.

<sup>176</sup> Ibid. S. 25 f.

<sup>177</sup> *Bernard Oxman* hat dieses Problem am Beispiel der Seerechtskonvention dargestellt und die Auslegung bzw. Anwendung des Ziel- und-Zweck-Kriteriums auf irgendeinen Artikel des umfangreichen Abkommens als „extrem schwierig, wenn nicht gar unmöglich“ bezeichnet. Vgl. *Oxman, B.*, *The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The Eighth Session*, (1979), 74 AJIL 1/1980, S. 35.

<sup>178</sup> Dazu hat *Oxman* am Beispiel der Seerechtskonvention festgestellt:  
„It would be in one sense difficult to maintain that any particular subparagraph of any particular article is contrary to the object and purpose of a huge convention of over three hundred articles and several annexes covering many subjects. On the other hand, it is likely that any attempt to achieve a consensus at the conference on the object and purpose of the convention would end, after a long

obligatorischen Gerichtsbarkeit könnte eine Klärung dieser Frage sicherlich im schiedsgerichtlichen Wege versucht werden. Selbst von Verfechtern dieses Ansatzes wird die Praktikabilität dieser Lösung jedoch als gering eingeschätzt<sup>179</sup>. Die Umsetzung der Kompatibilitätsprüfung im Sinne der permissibility-Schule würde auch besondere prozedurale Vorkehrungen erfordern. Ein Überprüfungsverfahren, in welchem ein Widerspruch einer Bestimmung zu Ziel und Zweck des Vertrages festgestellt würde, hätte, je nach der Bedeutung, die der Vorbehaltsstaat der betreffenden Bestimmung beimißt bzw. der Trennbarkeit dieser Bestimmung vom restlichen Vertrag zur Folge, daß die Zustimmungserklärung nichtig wäre oder daß diese aufrecht bliebe und der Vorbehalt zum Wegfall gebracht würde. Eine solche Nichtigerklärung einer Zustimmungserklärung bzw. eines Vorbehalts würde alle Vertragsparteien berühren, ob diese nun den betreffenden Vorbehalt abgelehnt oder (ausdrücklich oder stillschweigend) angenommen haben. Möchte nun ein Staat eine solche Nichtigkeit geltend machen, so müßte er im Rahmen einer notwendigen Streitgenossenschaft mit den übrigen Vertragsparteien vorgehen. Der Aufwand, den eine solche Lösung verursachen würde, wäre angesichts der tatsächlichen Tragweite, die die Problematik aufweist, kaum zu rechtfertigen. In einer differenzierten Sichtweise zeigt sich nämlich, daß sich die Problematik nicht für alle Verträge in der gleichen Form stellt. In jenen multilateralen Verträgen, in denen die Erfüllungsstruktur das Reziprozitätsprinzip wirken läßt, in denen der Leistungsaustausch also paarweise erfolgt, kann die Achtung von Ziel und Zweck des Vertrages hinreichend auf bilateraler Ebene sichergestellt werden. *Simma* weist darauf hin, daß das Vorbehaltsregime der WVK „das Spiel der Reziprozität gleichsam nur bilateral, jeweils im Verhältnis zwischen zwei Partnern, im Auge hat“<sup>180</sup>. Hier werden mit den dezentralen Entscheidungen über die Annahme eines Vorbehalts bzw. dem Einwand dazu Teilentscheidungen in der Kompatibilitätsfrage getroffen, die sich zu einem widerspruchlosen Ganzen summieren. Weist die Erfüllungsstruktur jedoch nicht dieses Muster auf und wird damit der „Mechanismus der reziproken Rechtsverkürzung“<sup>181</sup> unanwendbar, so erscheint es fragwürdig, ob die Vorbehaltsregel der WVK auch nur teilweise Anwendung finden soll. Besonders deutlich wird diese Problematik am Beispiel der in der Folge zu behandelnden menschenrechtlichen Verträge.

Zusammenfassend kann zur Ziel-und-Zweck-Problematik festgehalten werden, daß dieses Kriteriums weiterhin in vielerlei Hinsicht unbestimmt bleibt. So hat der Spezialberichterstatler zur Vorbehaltsfrage, Alain Pellet,

---

period of time, with the verbatim repetition of almost every provision.“ Vgl. *Oxman, B.*, (Fn. 177), S. 35.

<sup>179</sup> Vgl. *Horn, F.*, (Fn. 17), S. 121 f. (Fn. 7).

<sup>180</sup> Vgl. *Simma, B.*, (Fn. 138), S. 63 f.

<sup>181</sup> *Ibid.*

erst kürzlich vorgeschlagen, eine eigene Studie zur Definition dieses Kriteriums vorzunehmen<sup>182</sup>.

#### 8. Die Reichweite der Vorbehaltsbestimmungen der WVK nach Maßgabe einer Klassifikation völkerrechtlicher Verträge

Auf der Grundlage der obigen Ausführungen muß davon ausgegangen werden, daß die Vorbehaltsbestimmungen der WVK nicht nur dispositiver Natur sind, sondern das Vorbehaltssphänomen auch keineswegs vollständig regeln. Dies zeigt sich klar an der sich über die Frage des Zusammenhangs zwischen Art. 19 und Art. 20 WVK entfachten Diskussion und an der Frage der Rechtswirkungen von Vorbehalten, die mit Ziel und Zweck des Vertrages nicht vereinbar erscheinen.

Zum Zeitpunkt der Wiener Vertragsrechtskonferenz stellte die in die WVK aufgenommene Vorbehaltsregelung aufgrund der fortschreitenden Natur dieses Kodifikationsbereichs sicherlich noch nicht Völkergewohnheitsrecht dar. Mittlerweile wird jedoch weitgehend eine solche Natur der Art. 19 ff. WVK angenommen<sup>183</sup>. In der neueren völkerrechtlichen Schieds-<sup>184</sup> und Gerichtspraxis<sup>185</sup> wird der völkergewohnheitsrechtliche Charakter dieser Bestimmungen vorausgesetzt. So unvollkommen die WVK-Regelung auch sein mag, so haben sich die darin enthaltenen Ansätze doch als durchaus nützlich erwiesen<sup>186</sup>, und es stünde nicht im Interesse der Staatengemeinschaft, diesen Kompromiß in Frage zu stellen. Dennoch darf das vorübergehende, scheinbare Abflauen des Interesses an der Vorbehaltsfrage<sup>187</sup> nicht über den bruchstückhaften Charakter dieser Lösung hinwegtäuschen, die wenn nicht abänderungs-, so doch ergänzungsbedürftig ist. Insbesondere zeigt sich immer mehr die Notwendigkeit einer Differenzierung der Vorbehaltsbestimmungen nach der besonderen Natur des Vertrages, auf welchen der betreffende Vorbehalt Anwendung finden soll.

Abgesehen von der Unterscheidung zwischen bilateralen, plurilateralen und multilateralen Verträgen, die auch Eingang in die WVK gefunden hat und von grundlegender Bedeutung für das jeweils anwendbare Regime ist, sowie der Festlegung von Sonderbestimmungen für die Gründungsverträge internationaler Organisationen, existiert eine Vielzahl von Kategorisierungen

<sup>182</sup> Vgl. *Pellet, A.*, (Fn. 14), S. 51, Rz 109.

<sup>183</sup> Vgl. *Coccia, M.*, (Fn. 24), S. 11–15; *Edwards, R. W.*, *Reservations to Treaties*, 10 *Michigan Journal of International Law* 1989, S. 362–405 (366).

<sup>184</sup> Vgl. die Feststellungen des Ad-Hoc-Schiedsgerichts im Fall „*Delimitation of the Continental Shelf (United Kingdom v. France)*“, 54 *I.L.R.* 6, 18 *I.L.M.* 397.

<sup>185</sup> Vgl. den vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte entschiedenen *Belilos-Fall*; 132 *Eur. Ct. H. R.* (ser. A), 10 *Eur. Human Rights Rep.* 466 (1988).

<sup>186</sup> Vgl. *Edwards, R. W.*, (Fn. 3), S. 365.

<sup>187</sup> So schrieb *Edwards* im Jahr 1989: „During that period (1961–1989 d. Vf.) the law concerning treaty reservations has stabilized. The topic is not one of lively debate as it once was.“ Vgl. *Edwards, R. W.*, (Fn. 3), S. 405.

gen völkerrechtlicher Verträge, die jedoch beschränkten Erklärungswert aufweist bzw. nicht unmittelbar in der Vorbehaltsfrage von Bedeutung ist<sup>188</sup>. Die wohl bekannteste Unterscheidung, die man in Literatur und Praxis für die Durchdringung der Vorbehaltsfrage nutzbar zu machen versuchte, war jene zwischen rechtsgeschäftlichen (*traités-contrats*, *contractual treaties*) und normativen Verträgen (*traités-lois*, *normative, law-making treaties*)<sup>189</sup>. Auf die terminologische Schwäche dieser Kategorisierung wird, insbesondere in der kontinentaleuropäischen Literatur<sup>190</sup>, schon seit längerem hingewiesen. Insbesondere wird dabei hervorgehoben, daß die meisten völkerrechtlichen Verträge Bestimmungen sowohl rechtsetzender als auch rechtsgeschäftlicher Art aufweisen. Gleichzeitig wird aber, insbesondere in der englischsprachigen Literatur, mit<sup>191</sup> oder ohne<sup>192</sup> Verweis auf die damit in Zusammenhang stehende Problematik, weiterhin von dieser Unterscheidung Gebrauch gemacht. Tatsächlich ist diese trotz ihrer Mängel auch griffiger als die in der Folge auszuführende Kategorisierung nach der Erfüllungsstruktur. Für Verträge, die Verpflichtungen auferlegen, welche die zwischenstaatliche Ebene überschreiten, hat *Horn* die Bezeichnung „*transcending treaties*“ vorgeschlagen<sup>193</sup>. Da sich dieser Terminus aber, trotz seiner Aussagekraft, (noch) nicht durchgesetzt hat, wird hier nicht weiter darauf Bezug genommen.

Nach ihrer Erfüllungsstruktur werden multilaterale völkerrechtliche Verträge in drei Gruppen unterteilt<sup>194</sup>. Die erste Gruppe umfaßt jene Verträge wie bspw. die Wiener Übereinkommen 1961 und 1963 über diplomatische und konsularische Beziehungen, in welchen der Leistungsaustausch im bilateralen Verhältnis erfolgt. Die zweite Gruppe vereint jene Verträge, bei welchen Leistung und Gegenleistung gleichzeitig und untrennbar zwischen sämtlichen Vertragspartnern ausgetauscht werden<sup>195</sup>. Eine dritte, in unserem Zusammenhang besonders bedeutsame Gruppe, soll jene Verträge umfassen, die gleichsam nach innen und nicht gegenüber anderen Vertragsparteien

<sup>188</sup> Vgl. *Kühner, R.*, (Fn. 19), S. 4.

<sup>189</sup> Vgl. *Kühner, R.*, (Fn. 19), S. 6. Die Bezeichnungen sind keineswegs einheitlich. *Horn* führt als weitere englischsprachige Bezeichnungen für normative Verträge beispielhaft die Ausdrücke *social treaties* und *legislative treaties* an. Vgl. *Horn, F.*, (Fn. 17), S. 153.

<sup>190</sup> Vgl. *Teboul, G.*, (Fn. 113), S. 705 ff.; *Verdross/Simma*, (Fn. 61), S. 339; *Kühner, R.*, (Fn. 19), S. 6.

<sup>191</sup> Vgl. z. B. *Jennings, R./Watts, A.*, *Oppenheim's International Law*, 1992, S. 1204.

<sup>192</sup> Vgl. bspw. *Clark, B.*, (Fn. 128); *Lijnzaad, L.*, (Fn. 25), S. 108.

<sup>193</sup> Vgl. *Horn, F.*, (Fn. 17), S. 153.

<sup>194</sup> Vgl. *Simma, B.*, (Fn. 138), S. 153 ff.; 205 ff.; *Kühner, R.*, (Fn. 19), S. 7.

<sup>195</sup> Als Beispiele nennt *Simma den Atomteststoppvertrag* und den Antarktisvertrag. Vgl. *Simma, B.*, (Fn. 138), S. 156.

erfüllt würden<sup>196</sup>. Bei solchen Verträgen — als Beispiele werden in der Regel Verträge menschenrechtlicher Natur angeführt — hat eine einzelne Vertragspartei kein Interesse, eine Vertragsverletzung durch eine andere Partei mit der Aussetzung einer spiegelgleichen Vertragspflicht (bspw. gegenüber eigenen Staatsbürgern) zu beantworten. Die erfüllungssichernde Kraft des Reziprozitätsprinzips kommt also hier nicht zum Tragen. Auf das Vorbehaltsproblem übertragen hieße dies, daß das Reziprozitätsprinzip, das bei Verträgen mit paarweise strukturierter Leistungsaustausch jeden Mißbrauch des Vorbehaltsrechts im Sinne einer einseitigen Umgestaltung der Leistungsstruktur mit gleichzeitiger Übervorteilung anderer Vertragsparteien ausschließt, unwirksam ist. Für menschenrechtliche Verträge erweist sich das System der WVK also als teilweise unanwendbar bzw. ergänzungsbedürftig.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob menschenrechtliche Verträge tatsächlich allein nach innen erfüllt werden. In diesem Falle würde eine mißbräuchliche Erhebung von Vorbehalten die Rechtsposition der übrigen Vertragsstaaten unberührt lassen. Das seit längerem feststellbare Unbehagen hinsichtlich einer vor allem im Menschenrechtsbereich zunehmenden Häufigkeit von Vorbehalten wäre dann allein allenfalls rechtssoziologisch erklärbar, nicht aber rechtsdogmatisch. Tatsächlich ist jedoch davon auszugehen, daß Menschenrechtsverpflichtungen nicht nur gegenüber den eigenen Staatsbürgern, sondern parallel dazu gegenüber der Staatengemeinschaft erfüllt werden. Jene Staaten, die Teil einer Wertegemeinschaft bilden, mag diese nun universell oder regional definiert sein, haben Interesse daran, daß diese Wertegemeinschaft nicht durch die Mißachtung von Vertragsbestimmungen durch einzelne Vertragsparteien in Frage gestellt wird. Ein internationaler Menschenrechtsschutz ist überhaupt nur denkbar, insoweit das Bestehen eines Mindestmaßes an gemeinsamem materiellen Substrat gewährleistet ist. Die Sicherung dieser gemeinsamen Werteordnung weist für die Vertragsparteien eine Reihe von tangiblen und nichttangiblen Vorteilen auf. An erster Stelle der nichttangiblen Vorteile steht das für moderne Staaten fundamentale außenpolitische Renommee. Die Zugehörigkeit zu möglichst fortschrittlichen Menschenrechtsordnungen ist vielfach eine Prestigefrage; die Zahl der Menschenrechtskonventionen, denen ein Staat angehört, wird als Auszeichnung präsentiert vergleichbar mit den Titeln mittelalterlicher Regenten. Die Ratifikation der einschlägigen Menschenrechtskonventionen wird gerne als Instrument dazu gesehen, vorab jede Kritik an der innerstaatlichen Menschenrechtssituation auszuschließen bzw. die eigene Jurorenrollen in dieser Frage zu legitimieren. Teilhaberechte (und -pflichten) an einer Menschenrechtsordnung vorweisen zu können, kann aber auch unmittelbar tangible Konsequenzen haben. So wird beispielsweise im Rahmen der EU-

<sup>196</sup> Vgl. *Simma, B.*, (Fn. 138), S. 205 ff.

Erweiterung der Beitritt zur EMRK als Vorstufe zum EU-Beitritt gesehen. Umgekehrt werden Menschenrechtsverletzungen als Anlaßfall für den Entzug von Handelsvorteilen genommen<sup>197</sup>.

Die Vorteile aus der Vertragsmitgliedschaft sind eine Funktion des Renommées der Rechtsgemeinschaft insgesamt. Vertragsverletzungen durch einzelne Staaten werden dieses nur in Ausnahmefällen derart berühren, daß die Position anderer Vertragsstaaten davon unmittelbar betroffen wäre<sup>198</sup>. In einer Gesamtperspektive leidet das Renommée jedoch unter jeder Vertragsverletzung und es liegt im Interesse einer jeden Menschenrechtsordnung, Verhaltensweisen einzelner Staaten, die der Effizienz der Institution abträglich sind, abzustellen. Da aus den genannten Gründen ein Tätigwerden einzelner Staaten nur in Ausnahmefällen zu erwarten ist, kommt hier dem Vorhandensein und der Tätigkeit von Konventionsorganen besondere Bedeutung zu. Auf die spezielle Frage der Vorbehalte übertragen bedeutet dies, daß die Ausstattung von Konventionsorganen mit Überprüfungsrechten hinsichtlich der von den Vertragsparteien erhobenen Vorbehalte ein besonders wirksames Instrument zur Absicherung einer Menschenrechtsordnung gegenüber der mit der Erhebung von Vorbehalten häufig verbundenen Gefahr der Rechtserosion darstellt. Ihre Aufgabe ist es zu verhindern, daß sich einzelne Staaten trotz substantieller Vorbehalte in die Aura der Konvention begeben, sich ihrer bedienen und letztlich ihr Verblässen bewirken.

## 9. Die Sonderrolle der menschenrechtlichen Verträge im Rahmen der Vorbehaltsdiskussion

### a) Allgemeines

Soweit in der Literatur zur Vorbehaltsfrage eine Gesamtbewertung erfolgt, wird die Problematik häufig relativiert. Nach *Brownlie* hat das flexible Vorbehaltsregime der WVK seine Aufgabe weitgehend zufriedenstellend erfüllt<sup>199</sup>. Auch *John K. Gamble* kommt in seiner vielzitierten empirischen Untersuchung zur Dimension der Vorbehaltsproblematik zu dem Ergebnis, daß diese Frage überbewertet werde<sup>200</sup>. Nach einer von dem genannten Autor durchgeführten statistischen Auswertung weist der durch-

<sup>197</sup> Dies kann die derart beschuldigten Staaten bewegen, Menschenrechtskonventionen beizutreten, und zwar nicht allein um mit dem damit verbundenen Implementierungsprozeß den Grund des Vorwurfs an der Wurzel zu beseitigen, sondern auch um die Argumentationsbasis im internationalen rhetorischen Schlagabtausch zu verbessern.

<sup>198</sup> U. U. bleibt somit ein free-rider-Verhalten einzelner Staaten ungestraft.

<sup>199</sup> Vgl. *Brownlie, I., Principles of Public International Law*, 1990, S. 608–611 (611).

<sup>200</sup> Vgl. *Gamble, J. K., Reservations to Multilateral Treaties: A Macroscopic View of State Practice*, 74 AJIL 1980, S. 372–394 (392).

schnittliche multilaterale Vertrag der Nachkriegszeit<sup>201</sup> 0,85 Vorbehalte auf<sup>202</sup>; zu 85 % aller multilateralen Verträge sei überhaupt kein Vorbehalt gemacht worden und nur zu 4 % aller Verträge seien mehr als drei Vorbehalte erhoben worden<sup>203</sup>. 70 % aller Vorbehalte hätten keine ernstzunehmende Auswirkung auf den Vertrag<sup>204</sup>. Ob allerdings eine derartige Mittelwertbildung aussagekräftige Ergebnisse liefert, erscheint zweifelhaft. Andere Untersuchungen haben nämlich gezeigt, daß die Zahl der Vorbehalte mit der Natur des Vertrages sehr stark variiert. Insbesondere menschenrechtliche Verträge weisen häufig eine weit größere Zahl von Vorbehalten auf<sup>205</sup>. Da – wie oben ausgeführt – im menschenrechtlichen Bereich auch das Reziprozitätsprinzip nicht zum Tragen kommt, zeigt die Vorbehaltsproblematik hier eine völlig andere Brisanz. So darf es nicht wundernehmen, daß auf internationaler Ebene<sup>206</sup> in zusehends stärkerem Maße eine Neuorientierung in dieser Frage gefordert wird. Der Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen hat nunmehr einen „General Comment“ auch zur Vorbehaltsfrage erstellt, in welchem er sich mit dem Vorbehaltsproblem bei menschenrechtlichen Verträgen im allgemeinen und mit Vorbehalten zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant in Civil and Political Rights – CCPR, UN-Menschenrechtspakt II) im besonderen auseinandersetzt<sup>207</sup>.

b) Vorbehalte zum Menschenrechtspakt II

Zum 1. November 1994 haben 46 der 127 Vertragsparteien des Menschenrechtspaktes II insgesamt 150 Vorbehalte zu diesem Menschenrechts-

<sup>201</sup> Der Untersuchungszeitraum umfaßt allerdings nur den Zeitraum von 1947 bis 1971.

<sup>202</sup> Vgl. *Gamble, J. K.*, (Fn. 200), S. 392.

<sup>203</sup> *Ibid.*

<sup>204</sup> *Ibid.*

<sup>205</sup> Vgl. *Clark, B.*, (Fn. 128), S. 283.

<sup>206</sup> Vgl. z. B. die Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 8. 12. 1988, Nr. 43/114, welche in Pkt. 13 folgendermaßen lautet: „(The General Assembly) (a) appeals to State parties to the Covenants that have exercised their sovereign right to make reservations in accordance with relevant rules of international law to consider whether any such reservation should be reviewed“. Im Rahmen des ASIL-Panels zum Thema „Goals of the United Nations Decade of International Law: Law Reform and National Programs“ gab Hans Corell vom schwedischen Außenministerium folgende Erklärung ab: „States could withdraw their reservations to conventions. I must draw your attention to the regrettable trend of states making numerous reservations in their ratifications. In some cases, the reservations are in flagrant violation of the object and purpose of the convention in question.“ Vgl. ASIL Proceedings, 1993, S. 360.

<sup>207</sup> Vgl. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 6 vom 11. November 1994. Vgl. auch Observations by the Governments of the United States and the United Kingdom on General Comment No. 24 (52) relating to reservations, 16 HRLJ 10–12/1995, S. 422–426.

pakt erhoben<sup>208</sup>. Der Menschenrechtsausschuß ist der Auffassung, daß diese Vorbehalte die Umsetzung des Paktes und den Ausschuß selbst bei der Berichtsprüfung nach Art. 40 Abs. 4 des Paktes beeinträchtigen könnten<sup>209</sup>. Die Vorbehaltsfrage sei zwar grundsätzlich durch die WVK geregelt, doch seien diese Bestimmungen für den speziellen Menschenrechtskontext ungeeignet<sup>210</sup>. Insbesondere die Prüfung der Rechtmäßigkeit einzelner Vorbehalte könne nicht subjektiv durch die einzelnen Vertragsparteien erfolgen, sondern müsse dem Menschenrechtsausschuß überantwortet werden<sup>211</sup>. Hinsichtlich der Frage, wann ein Vorbehalt mit Ziel und Zweck des Paktes unvereinbar ist, nimmt der Ausschuß eine rigorose Haltung ein: Nicht nur Vorbehalte gegenüber Bestimmungen zwingenden Rechts seien unzulässig, sondern auch Vorbehalte gegenüber Bestimmungen, die bereits Völkergewohnheitsrecht darstellten<sup>212</sup>. In einer längeren, beispielhaften Aufzählung benennt der Ausschuß spezifische Rechte, die nach seiner Auffassung keine Vorbehalte zulassen. Auch einige ergänzende Bestimmungen, die jedoch von elementarer Bedeutung für die Realisierung der primär zu schützenden Rechte sind, werden dazugezählt<sup>213</sup>. Was das Fakultativprotokoll Nr. 1 anbelangt, das die Prüfung von „Mitteilungen“ durch den Ausschuß vorsieht, stellt der Ausschuß klar, daß Vorbehalte dazu nicht als Instrument benützt werden dürften, um sich von substantiellen Verpflichtungen aus dem Pakt zu befreien. Auch Vorbehalte zu dem in diesem Fakultativprotokoll vorgesehenen Verfahren seien unzulässig. Für Vorbehalte zum Fakultativprotokoll Nr. 2 sei das darin vorgesehene Verfahren zu berücksichtigen<sup>214</sup>. Aus dem Kommentar lassen sich auch einige allgemeine Regeln ableiten, die bei der Erhebung von Vorbehalten zum Menschenrechtspakt II bzw. zu menschenrechtlichen Verträgen generell zu berücksichtigen sind:

- Vorbehalte dürfen nicht allgemeiner Natur sein;
- der Gesamteffekt einer Gruppe von Vorbehalten ist zu berücksichtigen;
- Vorbehalte dürfen nicht den alleinigen Zweck haben, innerstaatliches Recht vor jeder Abänderungsverpflichtung abzuschirmen;

---

<sup>208</sup> Ibid. S. 1.

<sup>209</sup> Ibid.

<sup>210</sup> Ibid. S. 7.

<sup>211</sup> Ibid.

<sup>212</sup> Ibid. S. 3.

<sup>213</sup> Der Ausschuß verweist hier auf die Verpflichtung der Vertragsparteien nach Art. 2 Abs. 3, wirksame Beschwerdemöglichkeiten einzurichten und auf die Überwachungsfunktion des Ausschusses.

<sup>214</sup> Art. 2 Abs. 1 dieses Fakultativprotokolls verbietet Ausnahmen vom Verbot der Todesstrafe „except for a reservation made at the time of ratification or accession that provides for the application of the death penalty in time of war pursuant to a conviction for a most serious crime of a military nature committed during war time“.

- Vorbehalte zu prozeduralen Verpflichtungen dürfen nicht zu dem Zweck gesetzt werden, um dadurch materielle Verpflichtungen aufzuheben;
- die Vertragsparteien dürfen nicht derart viele Vorbehalte erheben, daß für sie nicht mehr der Menschenrechtspakt als solcher, sondern nur mehr einige Verpflichtungen daraus gelten;
- Autonome Vertragsverpflichtungen dürfen nicht dadurch umgangen werden, daß ihr Gehalt als identisch mit bereits bestehenden nationalem Recht erklärt wird<sup>215</sup>.

Dieser „Allgemeine Kommentar“ des Menschenrechtsausschusses ist nicht nur als Beitrag zur Klärung des Vorbehaltsproblems zum Menschenrechtspakt II zu werden, sondern auch als wichtiger Impuls für die Neubeurteilung der Vorbehaltsthematik im Menschenrechtskontext generell.

Die Vorbehaltspraxis zum Menschenrechtspakt II hat eindeutig bestätigt, daß der Versuch, die Vertragsparteien mit der Kompatibilitätsprüfung zu betrauen, fehlgeschlagen ist. Gegenüber zahlreichen, z. T. die Substanz<sup>216</sup> der Vertragsbestimmungen berührenden Vorbehalten wurden nur wenige Einwendungen erhoben<sup>217</sup>. In den meisten Fällen haben die Einwendungsstaaten ausdrücklich erklärt, der Einwand stünde einem Inkrafttreten des Paktes gegenüber dem Vorbehaltsstaat nicht im Wege<sup>218</sup>. Die Hoffnung, eine Vorbehaltskontrolle könne auf dezentraler Ebene objektiv erfolgen, hat sich als Illusion erwiesen. Die Feststellung *Imberts*, Staaten würden nicht Vorbehalte, sondern Vorbehaltsstaaten annehmen<sup>219</sup> (und damit entsprechende politische Überlegungen anstellen), hat sich hier einmal mehr

<sup>215</sup> Zu diesen und weiteren Einschränkungen des Vorbehaltsrechts vgl. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 6, S. 7 f.

<sup>216</sup> Vgl. z. B. den Fall der Ratifikation des Menschenrechtspaktes II durch die USA am 8. 6. 1992. Anlässlich dieser Ratifikation hat die USA fünf Vorbehalte erhoben, u. a. auch gegenüber dem Verbot der Anwendung der Todesstrafe für Verbrechen, bei deren Begehung der Täter minderjährig gewesen ist. Dies wird allgemein als Verstoß gegen Ziel und Zweck des Menschenrechtspaktes II erachtet. Vgl. *Sherman, E. F.*, The U. S. Death Penalty Reservation to the International Covenant on Civil and Political Rights: Exposing the Limitations of the Flexible System Governing Treaty Formation, 29 *Texas International Law Journal* 1994, S. 69–93. Vgl. dazu auch *Schabas, W. A.*, Les réserves des Etats-Unis d’Amérique au Pacte international relatif aux droits civils et politiques en ce qui a trait à la peine de mort, 6 *RUDH* 1994, S. 137–150; *ders.*, Reservations to Human Rights Treaties: Time for Innovation and Reform, *The Canadian Yearbook of International Law* 1994, S. 39–81; *ders.*, Invalid Reservations to the International Covenant on Civil and Political Rights: Is the United States Still a Party?, *XXI Brooklyn Journal of International Law* 2/1995, S. 277–325; *Gaja, G.*, Le riserve al Patto sui diritti civili e politici e il diritto consuetudinario, *LXXIX RDI* 2/1996, S. 450–452.

<sup>217</sup> Zu einzelnen Einwendungen vgl. *Nowak, M.*, U. N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, 1993, S. XXV, Rz 23.

<sup>218</sup> *Ibid.*, S. XXVI, Rz 23.

<sup>219</sup> Vgl. *Imbert, P.-H.*, (Fn. 19), S. 96.

bewahrheitet. Die vom Menschenrechtsausschuß vorgeschlagene Übertragung der Kompatibilitätsprüfung auf diese Institution ist überlegenswert, wobei auch die von diesem Ausschuß vorgeschlagenen strengeren Prüfungskriterien Anwendung finden könnten. Gegenwärtig scheint die überwiegende Auffassung davon auszugehen, daß eine solche Kompetenz nur äußerst eingeschränkt gegeben ist<sup>220</sup>. Würde eine allgemeine Überprüfungscompetenz zugunsten des Menschenrechtsausschusses konstituiert, so könnte auch auf ein paralleles Einwendungsrecht der Staaten verzichtet werden, da dieses sich in der Vergangenheit ohnehin als unwirksam erwiesen hat und zudem möglicherweise die unabhängige Entscheidungsfindung des Ausschusses beeinträchtigen könnte<sup>221</sup>.

### c) Vorbehalte zur EMRK

Den wohl bedeutendsten Impuls hat die Vorbehaltsdiskussion im Kontext menschenrechtlicher Verträge letztthin durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EuGHM) erhalten. Im Fall „Belilos“ ist im Jahr 1988 diesbezüglich ein bahnbrechendes Judikat ergangen<sup>222</sup>. Dabei hat der EuGHM, wie bereits oben erwähnt, eine von der Schweiz anlässlich der Ratifikation der EMRK abgegebene „interpretative Erklärung“ als Vorbehalt ausgelegt und in der Folge festgestellt, daß dieser Vorbehalt nicht den Bedingungen des Art. 64 EMRK genüge. Dieser Artikel verbietet Vorbehalte allgemeiner Art und verlangt für jeden Vorbehalt eine kurze Inhaltsangabe des davon betroffenen Gesetzes<sup>223</sup>. Beide Bedingungen waren nach Auffassung des EuGHM nicht erfüllt. Während die Schweiz unter

<sup>220</sup> Vgl. Nowak, M., (Fn. 217), S. XXVI, Rz 24.

<sup>221</sup> Gegen eine parallele Überprüfungscompetenz von Einzelstaaten und Aufsichtsorgan spricht sich auch Imbert aus. Vgl. Imbert, P. H., Die Frage der Vorbehalte und die Menschenrechtskonventionen, Maier, I., (Hrsg.), Europäischer Menschenrechtsschutz, Schranken und Wirkungen, 1982, S. 170. A. A. Lijnzaad, L., (Fn. 25), S. 97 f.

<sup>222</sup> Vgl. Belilos gegen Schweiz, 29. April 1988, Ser. A Nr. 132. Die Literatur zu diesem Urteil ist äußerst umfangreich. Vgl. bspw. Marks, S., Reservations Unhinged: The Belilos Case Before the European Court of Human Rights, 29 ICLQ 1990, S. 300–327; Cameron, I./Horn, F., Reservations to the European Convention on Human Rights: The Belilos Case, 33 GYIL 1990, S. 70–129; Redgwell, C., Universality or Integrity? Some Reflections on Reservations to General Multilateral Treaties, LXIV BYIL 1993 (1994), S. 245–282 (205 ff.).

<sup>223</sup> Art. 64 EMRK lautet folgendermaßen:

- (1) Jeder Staat kann bei Unterzeichnung dieser Konvention oder bei Hinterlegung seiner Ratifikationsurkunde bezüglich bestimmter Vorschriften der Konvention einen Vorbehalt machen, soweit ein zu dieser Zeit in seinem Gebiet geltendes Gesetz nicht mit der betreffenden Vorschrift übereinstimmt. Vorbehalte allgemeiner Art sind nach diesem Artikel nicht zulässig.
- (2) Jeder nach diesem Artikel gemachte Vorbehalt muß mit einer kurzen Inhaltsangabe des betreffenden Gesetzes verbunden sein.

Berufung auf *Imbert* davon ausging, daß die Gültigkeit eines Vorbehalts nur innerhalb der Einwendungsfrist geprüft werden dürfe<sup>224</sup>, war der EuGHM der Überzeugung, daß diese Befugnis Teil des von der Konvention vorgesehenen Überprüfungsrechts der von den Vertragsparteien übernommenen Konventionspflichten darstelle. Damit könne das Stillschweigen der Vertragsparteien auch nicht die Konventionsorgane binden<sup>225</sup>. Nun stellte sich die Frage nach den Rechtsfolgen eines ungültigen Vorbehalts. Wie oben ausgeführt, läßt die WVK die Frage der Rechtsfolgen unzulässiger Vorbehalte unbeantwortet, so daß der EuGHM eine Grundsatzentscheidung zu treffen hatte. Eine Möglichkeit hätte darin bestanden, die Bestimmung, auf welche sich der Vorbehalt bezieht, gegenüber dem Vorbehaltsstaat als unanwendbar zu erklären. Dies hätte allerdings bedeutet, daß die Schweiz durch ihren unzulässigen Vorbehalt genau das intendierte Ziel erreicht hätte<sup>226</sup>. Der EuGHM folgte stattdessen dem von *Bowett*<sup>227</sup> vorgeschlagenen Beurteilungskriterium. Ausgehend von der (impliziten) Annahme, daß die Schweiz grundsätzlich an einer Mitgliedschaft an der EMRK interessiert sei, wurde der Vorbehalt als nichtig erklärt und eine volle Bindung der Schweiz an die Konvention festgestellt. Diese Entscheidung ist zwar auf Kritik gestoßen, u. a. mit dem Hinweis auf den Umstand, daß die Schweiz in der Folge gar einen Austritt aus der Konvention ins Auge gefaßt habe<sup>228</sup>. Die Frage aber, ob der EuGHM gut daran getan hat, dieses Wagnis einzugehen, ist eine rechtspolitische. Der Ausgang dieses Verfahrens hat jedenfalls gezeigt, daß die von den Konventionsorganen selbst propagierte Idee der „Gemeinsamen Europäischen Öffentlichen Ordnung“<sup>229</sup> eine Bestätigung gefunden hat. Nach vielen Jahren äußerst zögernder Rechtsprechung hat nun eine deutliche Emanzipierung von den Vertragsparteien stattgefunden<sup>230</sup>. Es steht außer Zweifel, daß eine Übertragbarkeit dieser Entwicklung auf andere Menschenrechtsordnungen nur begrenzt, auf das allgemeine Vorbehaltssystem hingegen überhaupt nicht<sup>231</sup> möglich ist. Eine Ersetzung des Vorbehaltssystems der WVK durch eine völlig neue Regelung wird aber auch von niemandem angestrebt. Auf der Grundlage der gegenwärtigen Struktur der Staatengemeinschaft – und die Vorbehaltsregelung der WVK

<sup>224</sup> Vgl. *Imbert, P.-H.*, *Reservations to the European Convention on Human Rights Before the Strasbourg Commission: The Temeltasch Case*, 33 ICLQ 1984, S. 558, 589 f.

<sup>225</sup> Vgl. *Belilos gegen Schweiz* (Fn. 28), Abs. 47.

<sup>226</sup> Vgl. *Marks, S.*, (Fn. 222), S. 313 f.; *Redgwell, C.*, (Fn. 222), S. 266.

<sup>227</sup> Vgl. oben Pkt. 7.

<sup>228</sup> Vgl. *Redgwell, C.*, (Fn. 222), S. 267. Die dazu nötige Mehrheit wurde im Schweizer Bundesrat nur um eine Stimme verfehlt. Vgl. *Cameron, I./Horn, F.*, (Fn. 222), S. 116.

<sup>229</sup> Vgl. *Cameron, I./Horn, F.*, (Fn. 222), S. 91 ff.

<sup>230</sup> *Ibid.*, S. 93.

<sup>231</sup> Vgl. *Redgwell, C.*, (Fn. 222), S. 266 ff.

ist ein unmittelbares Produkt dieser Struktur – wäre eine andere allgemeine Regelung auch kaum denkbar. Für den Menschenrechtsbereich hat das Belilos-Judikat jedoch interessante Perspektiven aufgezeigt und das Ausmaß, zu welchem diese Entwicklung auf andere Menschenrechtsordnungen übertragbar ist, wird von der rechtlichen Verdichtung und dem Grad ihrer Autonomie abhängen. Ein erster Schritt könnte die – auch vom Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen geforderte<sup>232</sup> – Übertragung von verstärkten Kontrollrechten auf die Überwachungsorgane der jeweiligen Konventionen darstellen<sup>233</sup>. Was die EMRK anbelangt, wurde der mit dem Belilos-Judikat eingeschlagene Weg im Falle Loizidou gegen die Türkei<sup>234</sup> fortgesetzt. Hinsichtlich einer Verfahrenseinrede der Türkei, mit welcher die Zuständigkeit des Gerichtshofs für Vorfälle im türkisch besetzten Teil Nordzyperns angesichts einer auf das Territorium der Türkei beschränkten Unterwerfungserklärung unter die Zuständigkeit von Kommission und Gerichtshof (Art. 25 und 46 EMRK) bestritten wurde, hat der EuGHM entschieden, daß die Erklärungen der Türkei an sich unzulässig seien, da sie die mit der Konvention eingerichtete „europäischen öffentlichen Ordnung“ gefährdeten und desweiteren auch nicht die Bedingungen des Art. 64 über die Erhebung von Vorbehalten erfüllten. Wie im Bililos-Fall wurden die Einschränkungen als nichtig erachtet und in der Folge ein Wille der Türkei zu einer unbeschränkten Unterwerfung unterstellt.

#### 10. Schlußbemerkungen

Schon eingangs wurde erwähnt, daß die ILC ihre Aufgabe nicht darin sieht, das Vorbehaltsregime der WVK gänzlich in Frage zu stellen, sondern allein ergänzend und klärend zu wirken. Dem geltenden System muß zugute gehalten werden, daß es die Konsolidierung der internationalen Kooperation im Wege des Völkervertragsrecht enorm erleichtert hat, und das

<sup>232</sup> Vgl. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 6, S. 7, Abs. 18.

<sup>233</sup> In diesem Zusammenhang ist dann die Frage zu klären, ob die betreffende Überprüfungsinstanz über die Trennbarkeit (severability) unzulässiger Vorbehalte von der Zustimmungserklärung zur betreffenden Konvention befinden kann.

<sup>234</sup> Vgl. Urteil vom 23. 3. 1995, A/310. Vgl. dazu *Karl, W.*, Konventionsverletzungen in Nordzypern? Wichtige völkerrechtliche Aspekte, OIMR-Newsletter 2/1995, S. 83–86; *Loucaides, L. G.*, Essays on the Developing Law of Human Rights, 1995, S. 213 f. *Focarelli, C.*, Sulle Riserve all'accettazione della competenza della Corte Europea: la sentenza Loizidou, LXXVIII RDI 3/1995, S. 738–754; *Ress, H.-K.*, Die Zulässigkeit territorialer Beschränkungen bei der Anerkennung der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, 56 ZaöRV 1–2/1996, S. 427–438. Vgl. letzthin zu diesem Fall und zur Problematik von Vorbehalten gegenüber Menschenrechtsverträgen generell *Giegerich T.*, Vorbehalte zu Menschenrechtsabkommen: Zulässigkeit, Gültigkeit und Prüfungskompetenzen von Vertragsgremien, 55 ZaöV 3/1995, S. 713–782. Das Urteil ist abgedruckt u. a. in 16 Human Rights Law Journal 1995, S. 15–29.

in einer weltpolitisch spannungsreichen Zeit. Die Flexibilität dieses Systems und die weitestgehende Berücksichtigung der Souveränität der Vertragsparteien hat dazu geführt, daß in einer über weite Bereiche koordinationsrechtlich veranlagten Völkerrechtsordnung Zusammenarbeit ermöglicht und erleichtert wurde. Diese souveränitätswahrenden Mechanismen haben aber nicht nur eine kooperationsfördernde Wirkung entfaltet, sondern sind häufig dazu benützt worden, einen Dissens zu verdecken bzw. in die Zukunft zu verschieben. Der wirkliche Verpflichtungsstand der einzelnen Staaten wurde dadurch zusehends undeutlicher und durch die Diskrepanz zwischen der Summe der aus dem Vertrag ersichtlichen Verpflichtungen und dem Ausmaß der tatsächlichen Bindung nicht zuletzt auch ein Beitrag dazu geleistet, das Vertrauen in die Effektivität des Völkerrechts zu erschüttern. Zwar ist Imbert recht zu geben, daß Vorbehalte nicht Ursache, sondern Folge einer gespaltenen Staatengemeinschaft<sup>235</sup> sind, doch ist hier auch der Umkehrschluß zu ziehen. In einer Welt, in der seit einigen Jahren deutlich klarere Signale für eine Intensivierung der Zusammenarbeit gesetzt werden, ist auch eine Vertragsklausel zu überdenken, die allzu viele „Fluchtwege“ offen läßt. Für die allgemeine Vorbehaltsregel ist insbesondere zu prüfen, inwieweit es sinnvoll ist, einfache Einwendungen durch die Vermutung des Inkrafttretens des Vertrages auch zwischen Vorbehalts- und Einwendungsstaat weitgehend zwecklos zu machen. Auf der Grundlage der obigen Ausführungen erscheint es dagegen zweifelhaft, ob die Einführung von Mehrheitsabstimmungen zur Bestimmung der Zulässigkeit von Vorbehalten als allgemeiner Regelungsansatz sinnvoll wäre<sup>236</sup>. Ebenso hätte die Aufhebung der Bestimmung des Art. 20 Abs. 5 WVK über die stillschweigende Annahme der Vorbehalte zwar zur Folge, daß sich die einzelnen Vertragsparteien zum Vorbehalt äußern müßten, doch würde dies den Verwaltungsaufwand der nationalen Stellen erheblich erweitern und den Vertragsabschlußprozeß belasten. Hinsichtlich menschenrechtlicher Verträge sind aber viel weiterreichende Bedenken gegenüber dem, was allgemein als geltendes Vorbehaltsrecht angesehen wird, angebracht. Hier ist tatsächlich davon auszugehen, daß die Vorbehaltsregel der WVK unzureichend ist und dringend ergänzt werden sollte. Anregungen dazu sind aus der neueren Rechtsprechung des EuGHM, aber auch aus dem erwähnten Forderungskatalog des Menschenrechtsausschusses zu ziehen.

Möglicherweise ist nun der geeignete Zeitpunkt für die ILC gekommen, ein klares Bekenntnis zugunsten einer Sonderstellung menschenrechtlicher Verträge im Rahmen der Vorbehaltsdiskussion abzugeben<sup>237</sup>. Wenn *McNair*

<sup>235</sup> Vgl. *Imbert, P.-H.*, (Fn. 19), S. 461 ff.

<sup>236</sup> A. A. *Hylton, D. N.*, (Fn. 98), S. 446 ff.

<sup>237</sup> Vgl. auch die Aussagen im Pellet-Bericht (Fn. 14) zur Problematik von Vorbehalten zu menschenrechtlichen Verträgen, S. 63 f.

von einer völligen Überforderung des Instruments „völkerrechtlicher Vertrag“ für die vielfältigen Aufgabenstellungen, die diesem zugewiesen werden, spricht<sup>238</sup>, so gilt dies umso mehr für eine Vorbehaltsregelung, die all diesen Verträgen gerecht werden soll.

Schon im Jahr 1951 glaubte Richter *Alvarez* am Beginn einer völlig neuen Ära zu stehen, in der man für viele Gruppen von Verträgen, die gleichsam die Verfassungsordnung dieses Zeitalters darstellen sollten und zu denen er auch die menschenrechtlichen Verträge zählte, eine bedingungslose Annahme verlangen dürfte<sup>239</sup>. Rückblickend betrachtet wäre angesichts des damals erst anlaufenden Prozesses der vertraglichen Festschreibung der Menschenrechte ein Festhalten am Integritätsprinzip wohl verfrüht gewesen. Mittlerweile hängt die Verwirklichung des Menschenrechtsgedankens aber wohl weniger vom Ratifikationsstand der einschlägigen Verträge ab als vom Umfang der übernommenen Verpflichtungen<sup>240</sup>. Möglicherweise sind nunmehr<sup>241</sup> die Umstände günstiger, um im Sinne *Alvarez* und der übrigen dissentierenden IGH-Richter des Jahres 1951 strengere Anforderungen für eine vollberechtigte Teilnahme am Wirken der Staatengemeinschaft zu stellen und als Vorbedingung dazu eine ausnahmslose Beachtung der Substanz menschenrechtlicher Verträge zu verlangen.

<sup>238</sup> Vgl. *McNair, A. D.*, The functions and differing legal character of treaties, 11 BYIL 1930, S. 100–118 (101).

<sup>239</sup> Vgl. ICJ Reports, (Fn. 73), S. 51.

<sup>240</sup> Dieser Auffassung waren (schon im Jahr 1951) auch die vier dissentierenden Richter in ihrem Sondervotum zum erwähnten Gutachten:

„It is therefore not universality at any price that forms the first consideration. It is rather the acceptance of common obligations – keeping step with like-minded States – in order to attain a high objective for all humanity, that is of paramount importance.“

Bezeichnenderweise war Gegenstand dieses Gutachtens gerade ein menschenrechtlicher Vertrag. Vgl. ICJ Report, (Fn. 73), S. 47.

<sup>241</sup> In der Literatur wird darauf verwiesen, daß der multilaterale Vertrag aus Bündeln bilateraler Verträge entstanden ist. Wachsende internationale Kooperation, aber auch die schon angesprochene Entstehung von Wertegemeinschaften haben dazu beigetragen, daß der multilaterale Vertrag zusehends größere Bedeutung erlangt hat. In diesem Sinne kann die Flexibilisierung der Vorbehaltsregel vom IGH-Gutachten des Jahres 1951 bis hin zur liberalen WVK-Vorbehaltsregel, die erneut zu einer Bilateralisierung der Vertragsbeziehungen geführt hat, als Ausdruck eines verminderten Kohäsionsgrades (in einer allerdings nun erstmals wirklich universellen Staatengemeinschaft) gewertet werden. Vgl. *Lachs, M.*, Le développement et les fonctions des traités multilatéraux, RdC 92 (1957 II), S. 239 ff.; *Verzijl, J. H. W.*, (Fn. 47), S. 142 ff., *Kühner, R.*, (Fn. 19), S. 7 f.