

Der Überprüfungsausschuss als Instrument der Umsetzung der Alpenkonvention

Vera Rodenhoff LL. M.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und
Reaktorsicherheit

Referat für internationale Rechtsangelegenheiten,

7.11.2005

Alles nur „leere Versprechungen“?

- Die Alpenkonvention und ihre Protokolle sind völkerrechtliche Verträge mit Rechtswirkung für deren Vertragsparteien.
- Aber halten sich die Vertragsparteien an die darin enthaltenen Verpflichtungen?
- Wie soll und kann sichergestellt werden, dass es nicht bei „leeren Versprechungen“ bleibt?

Die Antwort bei der Alpenkonvention:

Durch den **Überprüfungsmechanismus** der Alpenkonvention und den darin vorgesehenen **Überprüfungsausschuss (ÜA)**.

→ Der ÜA wurde anlässlich der VII. Alpenkonferenz in Meran im Jahre 2002 durch den Beschluss VII/4 „*Mechanismus zur Überprüfung der Einhaltung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle*“ eingerichtet.

Im Beschluss VII/4 heißt es im 2. Erwägungsgrund:

„in der Überzeugung, dass ein Mechanismus zur Überprüfung der Einhaltung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle einen wichtigen Beitrag zur effizienten Anwendung der von den Vertragsparteien übernommenen Verpflichtungen leisten kann“

Inwieweit kann der ÜA hierzu beitragen?

Grundlagen der Beantwortung dieser Frage:

1. Einordnung des ÜA in das Völkerrecht;
2. Zusammensetzung und Arbeitsweise des ÜA;
3. Aufgaben des ÜA.

Völkerrechtliche Grundsätze

- Völkerrechtssubjekte: Staaten und internationale Organisationen (IOs), z.B. UNO und EG;
- Völkerrechtssubjekte sind zugleich Schöpfer und Adressaten des Völkerrechts;
- Gleichheitsgrundsatz;
- Keine übergeordnete Instanz;
- Folge: Bei Nichteinhaltung kann ohne Einwilligung der Vertragsparteien keine übergeordnete Instanz die Einhaltung überprüfen und ggf. durchsetzen.

Rechtsverstöße im Völkerrecht

- Gerichtszuständigkeit nur bei Unterwerfung.
- Grundsätzlich keine Instanz, die Gerichtsentscheidungen durchsetzen könnte.
- **Stattdessen:** Völkerrechtssubjekte sorgen ggf. selbst für Einhaltung. Es gelten:
 - Interventionsverbot
 - Reziprozitätsprinzip („Wie du mir, so ich dir“)
- Folge bei Vertragsbruch: z.B. Suspendierung der gegenseitigen vertraglichen Pflichten.

Entwicklungen im Völkerrecht

- Vom Konfrontations- und Konfliktvermeidungsrecht zum Kooperationsrecht.
- Mehr Regelungen, größere Regelungsintensität und -dichte.
- Verfolgung gleichgerichteter (z.B. Umweltschutz) anstelle gegensätzlicher Ziele.
- Regelung von Sachverhalten, die sich nicht nur auf das Verhältnis untereinander beziehen.

Folgen dieser Entwicklungen

- Die Einhaltung aller völkerrechtlichen Verpflichtungen wird schwieriger, ist aber prinzipiell gewollt.
- Hergebrachte Überprüfungs- und Einhaltungsinstrumente, (Anrufen von Gerichten, Suspendierung der Vertragspflichten etc.) passen nicht mehr.

Gründe

- Gerichtsentscheidungen und -verfahren schaffen eher konfrontative Grundstimmung. Sie stellen ggf. Verstoß/Problem fest, ohne zu dessen Lösung beizutragen.
- umweltvölkerrechtliche Verpflichtungen sind häufig nicht gegenseitiger Natur.
- Die Suspendierung umweltvölkerrechtlicher Verpflichtungen (und sonstige auf Gegenseitigkeit angelegte Instrumente) würde der Umwelt eher schaden als nutzen.

Neue Instrumente bei Rechtsverstößen

Zusätzlich folgende Instrumente/Wege:

- Erfüllungsausschüsse;
- Berichtspflichten;
- Unterstützende Maßnahmen.

Bei umweltvölkerrechtlichen Übereinkommen sind diese Standard. Sie kommen aber auch in anderen Bereichen, z.B. der Rüstungskontrolle vor.

Die Alpenkonferenz ging diesen Weg:

Beschluss VII/4:

„in der Überzeugung, dass ein Mechanismus zur Überprüfung der Einhaltung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle einen wichtigen Beitrag zur effizienten Anwendung der von den Vertragsparteien übernommenen Verpflichtungen leisten kann“

- Einrichtung des Überprüfungsausschusses und Bestimmung seiner Funktionen;
- Festschreiben von Berichtspflichten und Berichtsverfahren.

Zusammensetzung des ÜA

- (Max.) 2 Vertreter jeder Vertragspartei der Alpenkonvention.
- (Max.) 2 Vertreter im Ständigen Ausschuss (StäA) vertretener Beobachter.
 - Zudem kann der ÜA zu seinen Beratungen **Sachverständige** beiziehen.
 - Unterstützt wird der Überprüfungsausschuss vom **Sekretariat**.

Arbeitsweise des ÜA

- Verhandlungssprache sind alle 4 Sprachen der Alpenkonvention.
- Grundsätzlich Konsensprinzip (notfalls $\frac{3}{4}$ -Mehrheit).
- Stimmberechtigt: Nur Vertragsparteien, die selbst an die jeweilige Verpflichtung gebunden sind.
- Vertraulichkeit von Sitzungen und Informationen.
- Beteiligungsrechte der betroffenen Vertragspartei.

Funktionen des ÜA –Ziff. II.2. Beschl. VII/4

1. Überprüfung der Länderberichte und Informationen;
2. Unterstützung der Vertragsparteien bei Einhaltung völkerrechtlicher Pflichten auf deren Ersuchen hin;
3. Behandlung von Ersuchen (von Vertragsparteien und Beobachtern) wg. vermuteter Nichteinhaltung;
4. Information betroffener Vertragsparteien über die Ergebnisse;
5. Erstellen von Berichten über den Stand der Einhaltung mit Vorschlägen für Beschlüsse und Empfehlungen;
6. Vorschläge von Maßnahmen zur Verbesserung der Berichterstattung und Einhaltung.

Förderung der Einhaltung durch:

- Existenz einer Überprüfung
 - Berichtswesen
 - Ersuchen
- Befürchtung von „Naming and Shaming“
 - Erstellen von Berichten über den Stand der Einhaltung mit Vorschlägen für Beschlüsse und Empfehlungen
- Unterstützung
 - Vorschläge von Maßnahmen zur Verbesserung der Berichterstattung und Einhaltung
 - Unterstützung der Vertragsparteien bei Einhaltung auf deren Ersuchen hin

Berichtsverfahren

- Berichtspflicht der Vertragsparteien:
 - alle 4 Jahre in allen 4 Sprachen
 - über Verpflichtungen der Alpenkonvention und der Protokolle, die sie abgeschlossen haben;
- Detaillierte Regelung des Berichtsverfahrens in Ziff. II.2. Beschl. VII/4;
- Entwicklung eines Berichtsformats nach Ziff. I.2. Beschl. VII/4 unter deutschem Vorsitz, angenommen durch den StÄA auf seiner 28.Sitzung (Sept. 2004);
- Erste Berichtsphase endete am 31.8.2005.

Überprüfung der Berichte

- Fristgerechte Einsendung in 4 Sprachen;
- Vollständigkeit;
- Richtigkeit, u.a. durch:
 - „Crosschecking“ auf evtl. Widersprüche;
 - Abgleich mit anderen vorhandenen Informationen;
 - Beiziehen von Sachverständigen.
- Selbstanzeigen nachgehen.

Ersuchen um Überprüfung

- Vertragsparteien in Bezug auf sich selbst (Selbstanzeige);
- Vertragsparteien in Bezug auf andere Vertragsparteien;
- Beobachter (NGOs)!
 - Gerade die Möglichkeit von Ersuchen durch Beobachter verleiht dem ÜA „Zähne“.
 - (Immer noch) eine Besonderheit im Umweltvölkerrecht.

Ersuchen um Unterstützung

- Gewisse Überschneidung mit der Selbstanzeige von Vertragsparteien.
- Denkbar z.B.:
 - Anfragen wegen Auslegung der Konvention;
 - Vermittlung zwischen unterschiedlichen Vertragsparteien, z.B. weil wenn Nachbarstaaten sich als nicht ausreichend beteiligt empfinden;
 - Forum für Gespräche;
- Der ÜA als „Ermöglichungsinstrument“ deutlich.

Information betroffener Vertragsparteien

- Hält die Betroffenen auf dem Laufenden;
- Ermöglicht Beteiligung;
- Schafft Vertrauen und vermeidet Missverständnisse;
- Schafft Gelegenheit zur Abhilfe.

Erstellen der Berichte über den Stand der Einhaltung

- Der ÜA erstellt Berichte über den jeweiligen Stand der Einhaltung (individuell und allgemein), inklusive „follow-up“.
- Vorschläge für Maßnahmen zur Verbesserung der Berichterstattung und Einhaltung (individuell und allgemein).
- Grds. Entscheidung im Konsens, notfalls $\frac{3}{4}$ Mehrheit;
 - Berichte und Empfehlungen werden veröffentlicht.
 - Sie dienen – gemeinsam mit der Bewertung der Berichte durch den StäA – als Entscheidungsgrundlage für die Alpenkonferenz

Verfahren - Ziff. II.3.2. Beschl. VII/4

- ÜA unterbreitet seine Ergebnisse sowie Stelln. anderen Vertragsparteien und Beobachter den betroffenen Vertragsparteien;
- Betroffene können Stellung nehmen u. ggf. Maßn. ergreifen;
- ÜA überprüft seine Vorschläge sowie ggf. die Durchführung der angekündigten Maßn.;
- ÜA leitet Berichte (via Sekretariat) an StäA weiter;
- StäA bewerte Berichte und leitet Berichte und seine Bewertung an die Alpenkonferenz weiter.

Alpenkonferenz entscheidet auf der Grundlage der Berichte

- Verabschiedet Beschlüsse oder Empfehlungen;
- Grds. Entscheidung im Konsens, notfalls $\frac{3}{4}$ Mehrheit;
- Die Beschlüsse und Empfehlungen werden veröffentlicht.

Beschlüsse und Empfehlungen (Ziff. II.4.2. Beschl. VII/4)

- Beratung und Unterstützung Betroffener bei Einhaltungsfragen;
- Unterstützung Betroffener bei der Erarbeitung von Einhaltungsstrategien;
- Vermittlung von Experten an Betroffene;
- Bei Zustimmung: Erkundigungen vor Ort;
- Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit untereinander;
- Aufforderung Einhaltungsstrategien zu erarbeiten;
- Einforderung eines Zeitplanes zur Einhaltung.

Vorteile des Systems

- Nichteinhaltungen werden aufgedeckt („naming and shaming“);
- Evtl. Ursachen der Nichteinhaltung werden aufgedeckt;
- Möglichkeiten die Verpflichtungen einzuhalten werden aufgezeigt;
- Aufzeigen von „Best Practices“ etc.;
- Forum für Gespräche;
- Wertvolle Hintergrundarbeit für Vertragsparteien, den StäA und andere Alpengremien (sowie Hintergrundarbeit für andere Regime).

Fazit

- Stärkt Einhaltung durch Selbstdisziplin;
- Zeigt Missstände und Schwierigkeiten bei der Einhaltung auf;
- Unterstützt Vertragsparteien bei der Einhaltung;
- Leistet Hintergrundarbeit für lebendiges Alpenregime;
- Kein Anklage- und Verhinderungsinstrument sondern ein Ermöglichungsinstrument.