

Aufgaben der Schweiz als Depositär der Genfer Konventionen

1 Die Depositärfunktionen nach der Wiener Konvention über das Recht der Verträge und gemäss allgemeiner völkerrechtlicher Praxis

In völkerrechtlichen Verträgen multilateraler Natur wird in der Regel ein Staat oder eine internationale Organisation als Depositär eingesetzt. Für die Mehrzahl der multilateralen völkerrechtlichen Verträge ist heute die UNO als Depositär eingesetzt. Die Staaten, die einen Vertrag aushandeln, sind allerdings völlig frei in der Wahl des Depositärs. Ist dieser jedoch ebenfalls Vertragspartei, so stehen ihm neben seinen Aufgaben als Depositär selbstverständlich uneingeschränkt auch die Rechte und Pflichten einer Vertragspartei zu.

Die Schweiz ist zurzeit Depositär für etwa 70 völkerrechtliche Verträge.

Dem Depositär fällt primär die Aufgabe zu, das Original des Vertrags (sowie andere Dokumente wie beispielsweise Ratifikationsurkunden der Vertragsparteien) stellvertretend für die Vertragsparteien aufzubewahren und diese nötigenfalls mit beglaubigten Kopien der Vertragstexte zu versorgen. Weiter ist es Aufgabe des Depositärs, Mitteilungen und Akte der Vertragsparteien, die relevant sind für die Anwendung und den Geltungsbereich des betreffenden Vertrags, entgegenzunehmen und die übrigen Vertragsparteien darüber zu informieren.

Die Aufgaben, die dem Depositär eines völkerrechtlichen Vertrags zufallen, sind in nicht abschliessender Weise in Artikel 77 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge¹ enthalten (s. Anhang I), die das geltende Völkergewohnheitsrecht kodifiziert. Die Regeln der Wiener Konvention gelten allerdings nur subsidiär, soweit nicht der konkret in Frage stehende Vertrag weitergehende oder davon abweichende Bestimmungen enthält.

Die Aufgaben des Depositärs erschöpfen sich grundsätzlich in der Entgegennahme, formellen Prüfung, Weiterleitung und Aufbewahrung von Mitteilungen und Akten von bestehenden oder zukünftigen Vertragsparteien. Zwar kann der Depositär die Einhaltung der formellen Voraussetzungen, welche die Staaten bei den betreffenden Akten zu befolgen haben, überprüfen. Er kann beispielsweise eine Beitrittsurkunde zurückweisen, wenn sie nicht von einer völkerrechtlich vertretungsberechtigten Person unterzeichnet wurde. Auch kann der Depositär überprüfen, ob beispielsweise Voraussetzungen, die für den Beitritt zu einem Übereinkommen erfüllt sein müssen, tatsächlich vorliegen.

Demgegenüber liegt es nicht am Depositär, eine inhaltliche Überprüfung der ihm unterbreiteten Akte vorzunehmen. Dies liegt in der ausschliesslichen Kompetenz der Vertragsparteien. Die Überprüfung beispielsweise, ob vorgeschlagene Korrekturen in einer Sprachversion des Vertrages gerechtfertigt sind oder nicht, liegt lediglich bei den Vertragsparteien². Ebenso ist die Beurteilung der inhaltlichen Zulässigkeit

¹ Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (Wiener Konvention; SR 0.111)

² Art. 79 Wiener Konvention

von Vorbehalten gegen den Vertragstext den Vertragsparteien überlassen³. Der Depositär hat in solchen Fällen lediglich die entsprechenden Unterlagen an die Vertragsparteien weiterzuleiten.

Gerade in Fällen, wo es um die materielle Beurteilung von vertraglichen Akten geht, hat ein Depositär, der gleichzeitig Vertragspartei ist, die Trennung zwischen der Rolle als Depositär und der Stellung als Vertragspartei zu beachten. Zudem hat er bei der Erfüllung seiner Aufgaben unparteiisch zu sein⁴. Gleichzeitig kann derselbe Staat aber selbstverständlich seine Rechte als Vertragspartei uneingeschränkt wahrnehmen.

Im Rahmen seiner Unparteilichkeit ist der Depositär keineswegs zur Passivität verpflichtet. Wenn bei der Aushandlung neuer Abkommen ein Staat als Depositär eingesetzt wird, so geschieht dies oft, weil dieser im Rahmen der Vorarbeiten eine besondere Rolle gespielt hat oder weil der Staat ein besonderes Interesse am Gegenstand des Vertrages hat. Die Wahl als Depositär bedeutet hier oft eine Anerkennung für die Verdienste um den Vertrag und kann auch die Erwartung ausdrücken, dass das besondere Engagement in Zukunft fortgesetzt wird.

Typischerweise bemühen sich Depositäre beispielsweise um einen möglichst weiten Geltungsbereich der von ihnen betreuten Abkommen. So veranstaltet die UNO jährlich das sogenannte «Treaty Event», mit dem die Staaten motiviert werden sollen, die bei der UNO hinterlegten Verträge aus einem bestimmten thematischen Bereich zu ratifizieren oder ihnen beizutreten. Auch andere Depositäre verschicken Schreiben an die Unterzeichnerstaaten, um diese zur Ratifikation aufzufordern, zum Beispiel wenn nur noch wenige Unterzeichnerstaaten fehlen, damit ein Vertrag in Kraft treten kann. Die Wahrnehmung einer gewissen Verantwortung für das gute Funktionieren und die breite Anwendbarkeit von Verträgen ist bei Depositären also durchaus üblich.

2 Die Depositärfunktionen nach den Genfer Konventionen und Zusatzprotokollen

Die Genfer Konventionen⁵ enthalten zwar mehrere Bestimmungen, welche die Aufgaben des Depositärs beinhalten (s. Anhang II). Diese gehen aber nicht über das hinaus, was der Depositär auch nach der Wiener Konvention zu tun hat.

Demgegenüber enthalten im Zusatzprotokoll I⁶ die Artikel 97 und 98 (sowie der mit Artikel 97 identische Artikel 24 des Zusatzprotokolls II⁷) als zusätzliche Aufgabe des Depositärs die Verpflichtung zur Einberufung von Konferenzen zur Prüfung von Änderungsvorschlägen. Zudem enthält Artikel 7 des Zusatzprotokolls I die Verpflichtung des Depositärs zur Einberufung von Tagungen und Konferenzen zur Erörterung allgemeiner die Anwendung der Abkommen und des Protokolls betref-

³ Art. 20 Wiener Konvention. Anders ist es allerdings, wenn der Vorbehalt schon aus formellen Gründen unzulässig ist, weil beispielsweise der Vertrag Vorbehalte grundsätzlich ausschließt.

⁴ Art. 76 Abs. 2 Wiener Konvention

⁵ SR 0.518.12, 0.518.23, 0.518.42, 0.518.51

⁶ SR 0.518.521

⁷ SR 0.518.522

fenden Fragen. Dagegen enthalten die Zusatzprotokolle II und III⁸ keine solchen oder andere Bestimmungen über die Aufgaben des Depositar.

3 Praxis der Schweiz als Depositar der Genfer Konventionen

3.1 Klassische Depositarfunktionen

Die Schweiz nimmt als Depositar die ihr aufgrund der Genfer Konventionen und der Wiener Konvention zustehenden Aufgaben wahr. Dabei achtet sie, gestützt auf Artikel 77 der Wiener Konvention, stets darauf, die Unparteilichkeit des Depositar zu wahren. So hat sie beispielsweise 1989, als Palästina eine Beitrittsurkunde hinterlegte, die Frage, ob Palästina Vertragspartei der Genfer Konventionen werden könne, nicht selber entschieden, da die Staatenqualität Palästinas zu diesem Zeitpunkt in der internationalen Gemeinschaft umstritten war. Vielmehr hat sie den Beitritt ohne eigene Stellungnahme des Depositar den Vertragsparteien mitgeteilt und diesen die Beurteilung überlassen.

Sie hat verschiedentlich Erklärungen nach Artikel 96 Absatz 3 des Zusatzprotokolls I zurückgewiesen, weil die Urheber der Erklärungen die vom Protokoll aufgestellten Voraussetzungen nicht erfüllten⁹. Der Depositar kann dies allerdings nur in klaren Fällen tun. Ist zweifelhaft, ob die Voraussetzungen erfüllt sind, so hat der Depositar die Angelegenheit den Vertragsparteien zu unterbreiten.

3.2 Verweis auf ihre Rolle als Depositar bei ihrem Einsatz für die Respektierung der Genfer Konventionen und Zusatzprotokolle

Diese klassische Rolle des Depositar bedeutet aber nicht, dass es der Schweiz verwehrt wäre, eine darüber hinausgehende Verantwortung für die Genfer Konventionen zu übernehmen. Schon als Vertragspartei muss sie die Konventionsbestimmung nicht nur im eigenen Rechtsraum einhalten. Sie hat darüber hinaus eine Solidarpflicht, für die Respektierung durch andere Vertragsparteien zu sorgen (gemeinsamer Art. 1 der vier Genfer Konventionen und des Zusatzprotokolls I). Somit ist die Schweiz als Vertragspartei – wie alle anderen Vertragsparteien – verpflichtet, für die Einhaltung der Genfer Konventionen zu sorgen. Aufgrund ihrer Rolle als Depositarstaat entstehen diesbezüglich keine besonderen Verpflichtungen. Die Schweiz hat aber aufgrund ihrer humanitären Tradition oftmals eine besondere Rolle eingenommen. So hat die XXVI. Konferenz der Rotkreuz- und Rothalbmond-

⁸ SR 0.518.523

⁹ Gemäss dieser Bestimmung kann sich ein Organ, das ein Volk vertritt, welches in einen gegen eine Hohe Vertragspartei gerichteten bewaffneten Konflikt verwickelt ist, verpflichten, die Abkommen und das Zusatzprotokoll I in Bezug auf diesen Konflikt anzuwenden, indem es eine einseitige Erklärung an den Depositar richtet. Demzufolge hat der Depositar die Annahme solcher Erklärungen verweigert, wenn der bewaffnete Konflikt gegen einen aus dem Zusatzprotokoll I nicht gebundenen Staat gerichtet war.

bewegung von 1995 in ihrer Empfehlung Nr. VII¹⁰ die Schweiz beauftragt, in regelmässigen Abständen Treffen zu veranstalten, um generelle Probleme bei der Anwendung und Beachtung der Konventionen zu erörtern. Ein erstes solches Treffen wurde 1998 von der Schweiz organisiert. Als es zu Beginn der 1990er-Jahre aufgrund der Frage, welchen Status Palästina haben solle, nicht möglich war, die Internationalen Konferenzen des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes durchzuführen, hat die Schweiz zwischen 1993 und 1995 zu Expertentreffen eingeladen. Ziel dieser Treffen war es, die Kenntnis über das humanitäre Völkerrecht und dessen Einhaltung zu verbessern. Darüber hinaus hat die Schweiz verschiedene Male, auf Initiative von Vertragsparteien oder gestützt auf Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Konferenzen der Vertragsparteien der Genfer Konventionen vor allem im Zusammenhang mit dem israelisch-palästinensischen Konflikt organisiert. So hat eine Resolution, die 1997 von der Generalversammlung der UNO an ihrer 10. Notstandstagung angenommen wurde, die Vertragsparteien der Genfer Abkommen zur Einberufung einer Konferenz der Vertragsparteien der Vierten Genfer Konvention aufgerufen. Gestützt auf diese und weitere Resolutionen hat die Schweiz intensive Konsultationen unter den Vertragsparteien durchgeführt und zwischen 1998 und 2001 verschiedene Konferenzen und Expertentreffen durchgeführt. In mehreren dieser Resolutionen wurde die Schweiz, in ihrer Eigenschaft als Depositar, aufgerufen, die notwendigen Schritte zur Vorbereitung dieser Konferenzen zu ergreifen. Auch wurde der Schweiz, in ihrer Eigenschaft als Depositar, ausdrücklich für ihr Engagement für das gute Funktionieren der Genfer Konventionen gedankt.

Als weiteres Beispiel sei die Resolution ES-10/15 vom 20. Juli 2004 erwähnt, welche die UNO-Generalversammlung an ihrer 10. Notstandstagung im Anschluss an das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) zur israelischen Sperranlage im besetzten palästinensischen Gebiet¹¹ verabschiedete. Die Schweiz wurde darin aufgefordert, Konsultationen abzuhalten über die Einhaltung der Vierten Genfer Konvention im besetzten palästinensischen Gebiet, namentlich auch über die Möglichkeit, die Konferenz der Vertragsparteien der Vierten Genfer Konvention wieder aufzunehmen. Die Schweiz führte in der Folge von November 2004 bis Juni 2005 Konsultationen mit allen Vertragsparteien durch und übergab im Juli 2005 den Bericht mit den Ergebnissen darüber dem Präsidenten der UNO-Generalversammlung.

Auch die Vorarbeiten und die Treffen, die schliesslich zur Verabschiedung des dritten Zusatzprotokolls führten, hat die Schweiz als Depositar, wiederum im Bestreben, das humanitäre Völkerrecht zu stärken, durchgeführt. Um der erforderlichen Unparteilichkeit des Depositars Genüge zu tun, gingen den entsprechenden Treffen jeweils intensive Kontakte und Konsultationen voraus, um sicherzustellen,

¹⁰ Recommandations de la Réunion du groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de la guerre (Genf, 23.–27. Jan. 1995, <http://www.cicr.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/5FZFL2>), durch Resolution I der XXVI. Konferenz der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung genehmigt.

¹¹ Avis consultatif du 9 juillet 2004 sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, <http://www.icj-cij.org/cijwww/cdoCKET/cmwp/cmwpframe.htm>. Vgl. dazu auch die schriftliche Eingabe an den IGH vom 30. Jan. 2004, worin sich die Schweiz für die rechtliche Anwendbarkeit der 4. Genfer Konvention auf die besetzten Gebiete aussprach. Die Schweiz hatte übrigens noch nie zuvor in einem IGH-Verfahren als Drittpartei interveniert.

Wiener Konvention über das Recht der Verträge

Art. 76 Verwahrer von Verträgen

Abs. 2

Die Aufgaben des Verwahrers haben internationalen Charakter; der Verwahrer ist verpflichtet, diese Aufgaben unparteiisch wahrzunehmen. Insbesondere wird diese Verpflichtung nicht davon berührt, dass ein Vertrag zwischen einzelnen Vertragsparteien nicht in Kraft getreten ist oder dass zwischen einem Staat und einem Verwahrer über die Erfüllung von dessen Aufgaben Meinungsverschiedenheiten aufgetreten sind.

Art. 77 Aufgaben des Verwahrers

(1) Sofern der Vertrag nichts anderes vorsieht oder die Vertragsstaaten nichts anderes vereinbaren, hat ein Verwahrer insbesondere folgende Aufgaben:

- a) Die Urschrift des Vertrags und die dem Verwahrer übergebenen Vollmachten zu verwahren;
- b) beglaubigte Abschriften der Urschrift sowie weitere Texte des Vertrags in den nach dem Vertrag erforderlichen zusätzlichen Sprachen zu erstellen und sie den Vertragsparteien und den Staaten zu übermitteln, die berechtigt sind, Vertragsparteien zu werden;
- c) Unterzeichnungen des Vertrags entgegenzunehmen sowie alle sich auf den Vertrag beziehenden Urkunden, Notifikationen und Mitteilungen entgegenzunehmen und zu verwahren;
- d) zu prüfen, ob die Unterzeichnung und jede sich auf den Vertrag beziehende Urkunde, Notifikation oder Mitteilung in guter und gehöriger Form sind, und, falls erforderlich, den betreffenden Staat darauf aufmerksam zu machen;
- e) die Vertragsparteien sowie die Staaten, die berechtigt sind, Vertragsparteien zu werden, von Handlungen, Notifikationen und Mitteilungen zu unterrichten, die sich auf den Vertrag beziehen;
- f) die Staaten, die berechtigt sind, Vertragsparteien zu werden, von dem Zeitpunkt zu unterrichten, zu dem die für das Inkrafttreten des Vertrags erforderliche Anzahl von Unterzeichnungen oder von Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunden vorliegt oder hinterlegt wurde;
- g) den Vertrag beim Sekretariat der Vereinten Nationen registrieren zu lassen;
- h) die in anderen Bestimmungen dieses Übereinkommens bezeichneten Aufgaben zu erfüllen.

(2) Treten zwischen einem Staat und dem Verwahrer über die Erfüllung von dessen Aufgaben Meinungsverschiedenheiten auf, so macht dieser die Unterzeichnerstaaten und die Vertragsstaaten oder, wenn angebracht, das zuständige Organ der internationalen Organisation darauf aufmerksam.

Genfer Konventionen – Bestimmungen betreffend Depositär

Konventionen

Bemerkung: die Bestimmungen sind in allen vier Konventionen identisch. Die Ziffern geben die Nummer des jeweiligen Artikels in der 1./2./3./4. Konvention an.

Art. 48/49/128/145

Die Hohen Vertragsparteien sollen sich gegenseitig durch Vermittlung des Schweizerischen Bundesrates und während der Feindseligkeiten durch Vermittlung der Schutzmächte die amtlichen Übersetzungen des vorliegenden Abkommens sowie die Gesetze und Verordnungen zustellen, die sie zur Gewährleistung seiner Anwendung unter Umständen erlassen.

Art. 55/54/133/150

Abs. 2

Der Schweizerische Bundesrat wird offizielle Übersetzungen des Abkommens in russischer und spanischer Sprache herstellen lassen.

Art. 57/56/137/152

Das vorliegende Abkommen soll sobald als möglich ratifiziert werden. Die Ratifikationsurkunden sollen in Bern hinterlegt werden.

Über die Hinterlegung jeder Ratifikationsurkunde soll ein Protokoll aufgenommen werden. Von diesem soll eine beglaubigte Abschrift durch den Schweizerischen Bundesrat allen Mächten zugestellt werden, in deren Namen das Abkommen unterzeichnet oder der Beitritt erklärt worden ist.

Art. 61/60/140/156

Der Beitritt soll dem Schweizerischen Bundesrat schriftlich mitgeteilt werden und wird sechs Monate nach dem Zeitpunkt, an dem ihm die Mitteilung zugegangen ist, wirksam.

Der Schweizerische Bundesrat soll die Beitritte allen Mächten zur Kenntnis bringen, in deren Namen das Abkommen unterzeichnet oder der Beitritt erklärt worden ist.

Art. 62/61/141/157

Die in den Artikeln 2 und 3 vorgesehenen Situationen verleihen den vor oder nach Beginn der Feindseligkeiten oder der Besetzung hinterlegten Ratifikationsurkunden und abgegebenen Beitrittserklärungen von den am Konflikt beteiligten Parteien sofortige Wirkung. Der Schweizerische Bundesrat soll die Ratifikationen oder Beitritte der am Konflikt beteiligten Parteien auf dem schnellsten Wege bekanntgeben.

Zusatzprotokoll I

Art. 7 Tagungen

Der Depositär dieses Protokolls beruft eine Tagung der Hohen Vertragsparteien zur Erörterung allgemeiner die Anwendung der Abkommen und des Protokolls betreffender Fragen ein, wenn eine oder mehrere Hohe Vertragsparteien darum ersuchen und die Mehrheit dieser Parteien damit einverstanden ist.

Art. 90

Abs. 1 Bst. f

Der Depositär stellt der Kommission die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Verwaltungsdienste zur Verfügung.

Art. 97 Änderung (identisch mit Art. 24 des Zusatzprotokolls II)

1. Jede Hohe Vertragspartei kann Änderungen dieses Protokolls vorschlagen. Der Wortlaut jedes Änderungsvorschlags wird dem Depositär mitgeteilt; dieser beschliesst nach Konsultierung aller Hohen Vertragsparteien und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, ob eine Konferenz zur Prüfung des Änderungsvorschlags einberufen werden soll.
2. Der Depositär lädt zu dieser Konferenz alle Hohen Vertragsparteien sowie die Vertragsparteien der Abkommen ein, gleichviel ob sie dieses Protokoll unterzeichnet haben oder nicht.

Art. 98 Revision des Anhangs 1

1. Spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten dieses Protokolls und danach in Abständen von mindestens vier Jahren konsultiert das Internationale Komitee vom Roten Kreuz die Hohen Vertragsparteien in Bezug auf den Anhang I des Protokolls und kann, wenn es dies für erforderlich hält, eine Tagung von Sachverständigen zur Überprüfung des Anhangs I und zur Unterbreitung der wünschenswert erscheinenden Änderungen vorschlagen. (...)
2. Der Depositär beruft eine Konferenz der Hohen Vertragsparteien und der Vertragsparteien der Abkommen ein, um die von der Tagung der Sachverständigen vorgeschlagenen Änderungen zu prüfen, sofern nach dieser Tagung das Internationale Komitee vom Roten Kreuz oder ein Drittel der Hohen Vertragsparteien darum ersucht.
3. (...)
4. Der Depositär teilt den Hohen Vertragsparteien und den Vertragsparteien der Abkommen jede auf diese Weise beschlossene Änderung mit. Die Änderung gilt nach Ablauf eines Jahres nach dem Zeitpunkt der Mitteilung als angenommen, sofern nicht mindestens ein Drittel der Hohen Vertragsparteien dem Depositär innerhalb dieses Zeitabschnitts eine Erklärung über die Nichtannahme der Änderung übermittelt.
5. (...)

6. Der Depositär notifiziert den Hohen Vertragsparteien und den Vertragsparteien der Abkommen das Inkrafttreten jeder Änderung sowie die durch die Änderung gebundenen Vertragsparteien, den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens für jede Vertragspartei und die nach Absatz 4 abgegebenen Erklärungen über die Nichtannahme und die Rücknahme solcher Erklärungen.

