

# Die Auswirkungen der Menschenrechtsverletzungen in Surinam auf die Vertragsbeziehungen zwischen den Niederlanden und Surinam

*Hans-Heinrich Lindemann\**

## Inhaltsübersicht

- A. Einführung
- B. Die tatsächlichen Hintergründe
- C. Die rechtliche Beurteilung der Reaktion der Niederlande
  - I. Rücktritt vom bzw. Beendigung des Vertrages (Art. 54 WVK)
  - II. Suspendierung des Vertrages
    - 1. Art. 57 und Art. 60 Abs. 1 WVK
    - 2. Grundlegende Änderung der Umstände (Art. 62 WVK)
    - 3. Die nachträgliche Unmöglichkeit der Erfüllung (Art. 61 WVK)
    - 4. Die *erga omnes*-Wirkung der Menschenrechte
  - III. Die Verhältnismäßigkeit der Reaktion
- D. Schlußbetrachtungen

## A. Einführung

Die Diskussion um die Bedeutung der Menschenrechte im Rahmen der Außenpolitik hatte ihren Höhepunkt zur Zeit der Präsidentschaft Carters erreicht<sup>1</sup>. Inzwischen sind die Äußerungen seitens der USA zu

---

\* Assessor, wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: AMRK = Amerikanische Menschenrechtskonvention; EMRK = Europäische Menschenrechtskonvention; EPIL = Encyclopedia of Public International Law, ed. by R. Bernhardt; EuGRZ = Europäische Grundrechte Zeitschrift; FS = Festschrift; ILM = International Legal Materials; JIR = Jahrbuch für Internationales Recht; NJB = Nederlands Juristenblad; OAS = Organization of American States; Stb. = Staatsblad; TBP = Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publickrecht; TK = Tweede Kamer; Trb. = Tractatenblad; WVK = Wiener Konvention über das Recht der Verträge; YILC = Yearbook of the International Law Commission.

<sup>1</sup> Zur Außenpolitik der USA siehe R. Falk, Human Rights and State Sovereignty

dieser Frage eher zurückhaltend<sup>2</sup>. Ähnliche Tendenzen dürften auch für die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland vorherrschen<sup>3</sup>. Die Niederlande haben die Rolle der Menschenrechte für ihre Außenpolitik im Jahre 1979 in einer umfangreichen Regierungsnote umschrieben. Darin heißt es u.a.: »Die Regierung sieht die Förderung der Menschenrechte als einen wesentlichen Bestandteil ihrer Außenpolitik an«<sup>4</sup>. Die früheren Außenminister van der Stoel und van der Klaauw haben dies unterstrichen<sup>5</sup>. Der hier dargestellte Fall ist eines der seltenen Beispiele dafür, daß sich ein Staat auf Menschenrechtsverletzungen eines Vertragspartners beruft, um Konsequenzen für die Vertragsbeziehungen zu rechtfertigen. Damit ist das Spannungsverhältnis zwischen Menschenrechtsschutz und Interventionsverbot angesprochen, das auch in jüngster Zeit immer wieder diskutiert worden ist<sup>6</sup>.

Im folgenden soll zunächst kurz auf die tatsächlichen Hintergründe eingegangen werden (B). Die rechtliche Beurteilung (C) beschränkt sich auf die Reaktion der Niederlande in Bezug auf den Vertrag über Entwicklungszusammenarbeit, der auf Grund seiner wirtschaftlichen und politischen Bedeutung das Kernstück der Beziehungen zwischen den Niederlanden und ihrer ehemaligen Kolonie bildet; an Hand des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVK) vom 23. Mai 1969

(1981), insbes. S.9–33; F. Pflüger, *Menschenrechtspolitik der USA. Amerikanische Außenpolitik zwischen Idealismus und Realismus 1972–1982* (1983); vgl. auch U. Beyerlin, *Menschenrechte und Intervention. Analyse der west-östlichen Menschenrechtskontroverse von 1977/78*, in: B. Simma / E. Blenk-Knocke (Hrsg.), *Zwischen Intervention und Zusammenarbeit* (1979), S.157–199, insbes. S.162ff.

<sup>2</sup> In einer Erklärung des US State Department zum Tag der Menschenrechte am 10.12.1982 heißt es: "The Administration's human rights policy is characterized by a sense of realism, a sense of the possible", Department of State Bulletin 83 Nr.2071 (1983), S.42.

<sup>3</sup> In einem Interview mit der Deutschen Welle hat sich der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Warnke (CSU), dagegen ausgesprochen, die Vergabe von Entwicklungshilfe zu sehr von der Einhaltung der Menschenrechte in den Empfängerländern abhängig zu machen, Stuttgarter Zeitung vom 27.10.1982, S.2

<sup>4</sup> »Menschenrechte und auswärtige Politik«, TK 1978–1979, Dok. 15571 Nr.2, S.100.

<sup>5</sup> M. van der Stoel, *De plaats van de mensenrechten in het Nederlandse buitenlandse beleid*, Internationale Spectator 31 (1977), S.441–446; C. A. van der Klaauw, *De mensenrechten in het buitenlandse beleid van Nederland*, Internationale Spectator 43 (1980), S.399–405.

<sup>6</sup> Umfassend dazu H. Rumpf, *Der internationale Schutz der Menschenrechte und das Interventionsverbot* (1981), sowie Beyerlin (Anm.1); vgl. auch A. D'Amato, *The Concept of Human Rights in International Law*, Columbia Law Review 82 (1982), S.1110–1159; R. J. Vincent, *Human Rights and Foreign Policy*, Australian Outlook 36 (1982), S.1–5; C. E. Ritterband, *Universeller Menschenrechtsschutz und völkerrechtliches Interventionsverbot* (1982).

wird auf die Möglichkeit des Rücktritts vom Vertrag bzw. seine Beendigung (I) sowie seine Suspension (II) einzugehen sein. Ob sich die Niederlande auf eine *erga omnes*-Wirkung der Menschenrechte berufen können, wird besonders erörtert (II 4), bevor die Verhältnismäßigkeit der niederländischen Reaktion geprüft wird (III). Die Ergebnisse der Untersuchung werden abschließend kurz zusammengefaßt (D).

### B. Die tatsächlichen Hintergründe

Vor der Unabhängigkeit Surinams im Jahre 1975 wurde das Verhältnis zu den Niederlanden durch ein besonderes »Statut für das Königreich der Niederlande« aus dem Jahre 1954<sup>7</sup> geregelt. Dieses sah bereits eine weitgehende Selbstregierung für Surinam vor<sup>8</sup>. Mit Wirkung vom 25. November 1975 trat es für Surinam außer Kraft (Art. 62 Abs. 1 des Statuts). Seit diesem Zeitpunkt gilt es nur noch für die Niederlande und die Niederländischen Antillen (Art. 62 Abs. 2)<sup>9</sup>.

Am 25. November, dem Tag der Unabhängigkeit, wurde der Vertrag über Entwicklungszusammenarbeit zwischen den Niederlanden und Surinam abgeschlossen<sup>10</sup>. Der Vertrag ist Ausdruck der besonderen Verantwortung der Niederlande für ihre ehemalige Kolonie. Er umfaßt als Kernstück Entwicklungshilfeleistungen in Höhe von 3,5 Milliarden Gulden, die in einem Zeitraum von 10 bis 15 Jahren für die Durchführung eines Entwicklungsprogramms bereitgestellt werden sollen (Art. 5 des Vertrages). Auf seinen Inhalt wird im einzelnen bei der rechtlichen Würdigung zurückzukommen sein (unten C). Am gleichen Tage wurden mehrere weitere Verträge zur Regelung des Verhältnisses zwischen den beiden Staaten abgeschlossen<sup>11</sup>. Ohne Grundlage in einem formel-

<sup>7</sup> Gesetz vom 28.10.1954, Stb. S. 503; im einzelnen dazu C. W. Van der Pot / A. M. Donner, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht* (10. Aufl. 1977), S. 594 ff. mit weiteren Nachweisen.

<sup>8</sup> Zum Umfang und zur Geschichte der Selbstregierung vgl. M. Bos, *Surinam's Road from Self-Government to Sovereignty*, *Netherlands Yearbook of International Law* 7 (1976), S. 131–155, insbes. S. 134 f.

<sup>9</sup> Auch für die Niederländischen Antillen bestehen Unabhängigkeitsbestrebungen. Auf einer Konferenz in Den Haag haben sich Vertreter der Niederlande und der Antilleninsel Aruba auf den 1.1.1986 als Unabhängigkeitstermin geeinigt, vgl. NRC Handelsblad vom 14.3.1983, S. 3. Mit den übrigen Inseln sollen die Verhandlungen demnächst aufgenommen werden, siehe NRC Handelsblad vom 7.3.1983, S. 1.

<sup>10</sup> Trb. 1975, Nr. 140. Zu den Vorarbeiten vgl. Bos (Anm. 8), S. 137 ff.

<sup>11</sup> Übereinkommen zu Fragen der Staatsangehörigkeit (Trb. 1975, Nr. 132), der Einwanderung (Trb. 1975, Nr. 133), des Luftverkehrs (Trb. 1975, Nr. 131), über Doppelbesteuerung (Trb. 1975, Nr. 134) sowie militärische Zusammenarbeit (Trb. 1975, Nr. 135–138).

len Vertrag haben sich beide Staaten auf eine fallweise diplomatische Vertretung Surinams durch die Niederlande geeinigt. Auf Wunsch Surinams sollen die niederländischen Botschaften ermächtigt sein, für die Regierung von Surinam zu handeln oder mündliche bzw. schriftliche Mitteilungen des Empfängerlandes entgegenzunehmen<sup>12</sup>.

Bis zum Jahre 1980 wurde die Regierungsgewalt in Surinam auf der Grundlage der Verfassung von 1975<sup>13</sup> durch zivile Regierungen ausgeübt. Anfang 1980 kam es zu einem Staatsstreich durch linksgerichtete Militärs<sup>14</sup>. Im Dezember 1982 wurden der Opposition zugerechnete Rechtsanwälte, Gewerkschaftsführer und Journalisten verhaftet. Von diesen drohte dem Militärbefehlshaber Bouterse, der faktisch die Macht in Surinam innehatte, am ehesten Gefahr<sup>15</sup>. Mindestens 15 von ihnen wurden gefoltert und in der Nacht vom 8. auf den 9. Dezember 1982 ohne jedes Verfahren erschossen<sup>16</sup>.

Auf diese Ereignisse reagierten die Niederlande mit einer Note an Bouterse, die in einer Kabinettsitzung vom 10. Dezember beschlossen worden war<sup>17</sup>. Die darin angekündigten Maßnahmen wurden am

<sup>12</sup> Bos (Anm. 8), S. 150.

<sup>13</sup> Siehe dazu H. Th. J. F. van Maarseveen, *De Grondwet in Suriname*, NJB 50 (1975), S. 1381–1390.

<sup>14</sup> Im einzelnen zu den Ursachen des Staatsstreiches von 1980 H. K. Fernandes Mendes, *De Staatsgreep in Suriname*, NJB 58 (1983), S. 145–151, insbes. S. 146–148. Zur Verfassungsentwicklung vgl. D. Roemers, *Suriname: een constitutionele crisis*, TBP 35 (1980), S. 38–43.

<sup>15</sup> Siehe dazu auch T. M. Schalken, *Suriname: een necrologie*, NJB 58 (1983), S. 53.

<sup>16</sup> Die Zahlenangaben schwanken bis zu 30 Opfern. Unter den Toten befindet sich auch ein niederländischer Staatsangehöriger. Außenminister Van den Broek hat eine speziell auf diese Tatsache gestützte Reaktion ausdrücklich abgelehnt, weil die Abscheu über alle Exekutionen gleich sei, TK 1982–1983, Dok. 17723 Nr. 1, S. 8.

<sup>17</sup> Die Note wurde am 14. 12. 1982 durch Außenminister Van den Broek im Parlament verlesen und anschließend diskutiert, *Handelingen 2 (1982–1983)*, 14.–16. 12. 1982 Nr. 12, S. 1115 ff. Die Note hat folgenden Wortlaut (a. a. O., S. 1116, Übersetzung vom Verf.):

»Die Niederländische Regierung hat mit großem Entsetzen Kenntnis genommen von der Erschießung einer Anzahl bedeutender Persönlichkeiten des surinamischen öffentlichen Lebens. Die Niederländische Regierung verurteilt das Verhalten der Militärmachthaber in Surinam auf das schärfste. Es steht im Widerspruch zu den elementarsten Auffassungen des Rechtsstaats.

Noch am 9. Dezember wurde durch den surinamischen Botschafter in Den Haag nachdrücklich versichert, daß für alle infolge der Ereignisse vom 7. und 8. Dezember 1982 verhafteten Personen ein ordentliches Verfahren gewährleistet sei.

Dieses Verhalten hat auch negative Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen. In diesem Rahmen hat die Regierung Maßnahmen ergriffen, um dafür zu sorgen, daß keine weiteren Lieferungen von Militärmaterial erfolgen und keine neuerliche militärische Ausbildung stattfindet. Erwogen wird noch, ob die laufende Ausbildung beendet wird. Weiterhin

14. Dezember in der Zweiten Kammer des niederländischen Parlaments diskutiert und in der Sitzung der ständigen Ausschüsse für auswärtige Angelegenheiten und Entwicklungszusammenarbeit im wesentlichen bestätigt<sup>18</sup>. Die wichtigste Reaktion der Niederlande ist die Aussetzung des Abkommens über Entwicklungszusammenarbeit. Eine Note entsprechenden Inhalts wurde der Regierung von Surinam am 16. Dezember 1982 übermittelt<sup>19</sup>. Die Niederlande weisen auf die Verletzung der Menschenrechte sowie die fundamentale Änderung der Umstände seit dem Abschluß des Entwicklungshilfevertrages hin. Neben den in der Note vom 10. Dezember genannten Bereichen wurde auch die Zusammenarbeit auf Grund des Kulturabkommens für ausgesetzt erklärt<sup>20</sup>.

wird geprüft, ob die Ergänzungszahlungen an surinamisches Militärpersonal geändert oder eingestellt werden können.

Die Regierung erwägt die Konsequenzen für die Fortsetzung der Entwicklungshilfe. Erinnert sei an den Ausgangspunkt, daß Entwicklungszusammenarbeit weder zu einer Unterstützung repressiver Regime werden noch zu einer Mitverantwortlichkeit für ernsthafte Menschenrechtsverletzungen führen darf. Die Regierung hat bereits jetzt beschlossen, daß jeder Kontakt in Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit ausgesetzt wird.

Dies bedeutet unter anderem, daß keine neuen Verhandlungen begonnen werden. Die Regierung wird der Frage nachgehen, welche weiteren Konsequenzen aus dem Vorgefallenen zu ziehen sind«.

<sup>18</sup> TK 1982-1983, Dok. 17723 Nr. 1, S.2 ff.

<sup>19</sup> Die Note ist im Tractatenblad 1983, Nr.6 unter dem Titel des Entwicklungshilfe-Übereinkommens (siehe oben Anm.10) veröffentlicht. Sie hat folgenden Wortlaut (Übersetzung vom Verf.):

»Die Niederlande sind der Ansicht, daß die Vorfälle, die sich kürzlich in Surinam ereignet haben, nicht ohne Folgen für die zwischen den Niederlanden und Surinam bestehenden Beziehungen bleiben können. Soweit die Beziehungen auf den unten genannten, zwischen den Niederlanden und Surinam geschlossenen Abkommen beruhen, sind die Niederlande insbesondere der Ansicht, daß die derzeit in Surinam herrschenden Umstände sich fundamental von den Umständen unterscheiden, die zur Zeit des Abschlusses der betreffenden Übereinkommen galten. Es ist evident, daß die Vertragschließenden Parteien seinerzeit diese Änderung der Umstände nicht vorhergesehen haben und zugleich, daß die seinerzeit herrschenden Umstände eine essentielle Voraussetzung für den Abschluß dieser Übereinkommen bildeten.

Die Niederlande werden die Ausführung dieser Verträge dementsprechend mit unmittelbarer Wirkung auf die unten angegebene Weise aussetzen. Dabei sei mit Nachdruck darauf hingewiesen, daß die Niederlande keinen Gebrauch zu machen wünschen von den Beendigungsvorschriften, wie sie in verschiedenen Verträgen enthalten sind, weil sie hoffen, daß die Umstände in Surinam eine solche Wende zum Guten nehmen, daß die Vertragsbeziehungen zu einem solchen Zeitpunkt in vollem Umfang wiederaufgenommen werden können«.

Im folgenden wird der Beschluß der Regierung wiedergegeben, jeden Kontakt im Rahmen des Vertrages über Entwicklungshilfeszusammenarbeit auszusetzen sowie alle darin vorgesehenen Zahlungen vorläufig einzustellen.

<sup>20</sup> Vom 5.2.1976, Trb. 1976, Nr.30; für den Auslieferungsvertrag wurde dies nicht für erforderlich gehalten, weil nach dem nationalen Recht bei jeder einzelnen Entscheidung die

Durch Königlichen Beschluß vom 8. Februar 1983<sup>21</sup> wurde die Möglichkeit aufgehoben, in den surinamischen Staats- oder Militärdienst einzutreten, ohne die niederländische Staatsangehörigkeit zu verlieren<sup>22</sup>. Die Niederlande beendeten vorläufig die Ausführung der Übereinkunft über die diplomatische Vertretung Surinams.

Die Regierung Surinams erklärte die Vorfälle vom 8. und 9. Dezember damit, daß es sich bei den Opfern um Kriminelle gehandelt habe, die auf der Flucht erschossen worden seien<sup>23</sup>. Auf die niederländische Note vom 16. Dezember hin widersprachen sie der Ansicht, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verträge könnten aus »politischen Gründen« ausgesetzt werden. Die von den Niederlanden angegebenen Gründe stünden nicht mit dem Zweck des Entwicklungszusammenarbeitsvertrages in Verbindung und seien auch dort nicht als Gründe für ein Einfrieren der Entwicklungshilfe genannt. Der Schritt der Niederlande stelle daher eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten Surinams dar<sup>24</sup>.

Am 17. Dezember 1982 hat auch die amerikanische Regierung beschlossen, jede wirtschaftliche und militärische Hilfe an Surinam bis zur Aufklärung über die Erschießungen und zur Klärung des politischen Kurses des Landes auszusetzen<sup>25</sup>. Belgien hat ein Einfrieren der Entwicklungshilfe an Surinam dagegen ausdrücklich abgelehnt<sup>26</sup>. Die EG-Außenminister haben im Rahmen der EPZ-Beratungen eine gemeinsame Erklärung abgegeben, die am 14. Dezember der surinamischen Regierung mitgeteilt wurde. Die mit den auswärtigen Ämtern der EG-Staaten abgestimmte Note drückt das Entsetzen dieser Staaten über die Hinrichtungen ohne jedes Verfahren aus. Die Minister appellieren an die Machthaber in Surinam, die Menschenrechte zu wahren und die Demokratie baldmöglichst wiederherzustellen<sup>27</sup>. Eine Einstellung der Entwicklungshilfe<sup>28</sup> wurde aber abgelehnt, weil ande-

---

Umstände in Surinam Berücksichtigung finden könnten, TK 1982–1983, Dok. 17723 Nr.1, S.2.

<sup>21</sup> Stb. 1983, Nr.74.

<sup>22</sup> Dies war geregelt durch Königlichen Beschluß vom 6.1.1976, Stb. Nr.1; vgl. auch NRC Handelsblad vom 29.1.1983, S.1, sowie NJB 58 (1983), S.325.

<sup>23</sup> NRC Handelsblad vom 15.12.1982, S.1.

<sup>24</sup> NRC Handelsblad vom 20.12.1982, S.1.

<sup>25</sup> Department of State Bulletin 83 Nr.2071 (1983), S.41f.

<sup>26</sup> NRC Handelsblad vom 21.12.1982, S.4.

<sup>27</sup> NRC Handelsblad vom 15.12.1982, S.5; siehe auch TK 1982–1983, Dok. 17723 Nr.1, S.2.

<sup>28</sup> Die Europäischen Gemeinschaften (EG) haben von 1980–1985 50 Mio. Gulden in ihrem Entwicklungshilfefonds für Surinam bereitgestellt, NRC Handelsblad vom 21.12.1982, S.4.

renfalls die Wahrung der Menschenrechte auch von zahlreichen weiteren Ländern gefordert werden müßte, mit denen die EG zusammenarbeite<sup>29</sup>. Die Niederlande haben die Menschenrechtsverletzungen in Surinam vor der UN-Menschenrechtskommission zur Sprache gebracht<sup>30</sup>. Auch die Inter-Amerikanische Kommission für Menschenrechte<sup>31</sup> und die Internationale Juristenkommission<sup>32</sup> haben sich mit der Lage in Surinam beschäftigt.

### *C. Die rechtliche Beurteilung der Reaktion der Niederlande*

Die Erörterungen in den Abschnitten I und II orientieren sich an den Vorschriften der Wiener Vertragsrechtskonvention<sup>33</sup>. Weder die Niederlande<sup>34</sup> noch Surinam sind Mitglied dieses am 27. Januar 1980 in Kraft getretenen Vertrages, der zudem keine Rückwirkung entfaltet (Art. 4). Es ist aber allgemein anerkannt, daß die WVK »überwiegend schon bisher geltendes Völkergewohnheitsrecht kodifiziert«<sup>35</sup>. Dies ist daher bei der Prüfung der hier einschlägigen Vorschriften der Konvention jeweils näher zu untersuchen.

#### I. Rücktritt vom bzw. Beendigung des Vertrages (Art. 54 WVK)

Art. 54 WVK läßt eine Beendigung des Vertrages oder den Rücktritt einer Vertragspartei vom Vertrag nach Maßgabe der Vertragsbestimmungen (a) oder durch Einvernehmen zwischen den Vertragsparteien (b) zu. Diese Vorschrift hat zweifellos lediglich deklaratorischen Charakter, so

<sup>29</sup> NRC Handelsblad vom 21.12.1982, S. 4. Zur Haltung der EG zu den Menschenrechten vgl. die Entschließung des Europäischen Parlaments »Menschenrechte in der Welt«, abgedruckt in EuGRZ 10 (1983), S. 278–282.

<sup>30</sup> Vgl. NJB 58 (1983), S. 397.

<sup>31</sup> Siehe dazu unten Anm. 155.

<sup>32</sup> Vgl. den Bericht dieser Kommission zur Verwirklichung der Grundrechte in Surinam, NJB 58 (1983), S. 493; vollständiger Abdruck in The Review N. 30 (July 1983), S. 52–62.

<sup>33</sup> ILM 8 (1969), S. 679–735; im folgenden sind Artikel ohne nähere Bezeichnung solche der WVK. Die Bundesrepublik Deutschland ist nicht Vertragspartei. Es wird daher von der österreichischen Übersetzung (österreichisches BGBl. 1980 Nr. 40, S. 775 ff.) ausgegangen.

<sup>34</sup> In den Niederlanden ist Anfang 1983 der Entwurf eines Zustimmungsgesetzes zur WVK eingebracht worden, Kamerstukken 1982–1983, Dok. 17798 (R 1227) Nr. 1–4; vgl. NJB 58 (1983), S. 426.

<sup>35</sup> A. Verdross / B. Simma, Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis (1976), S. 346; ausführlich zum Verhältnis der WVK zum Gewohnheitsrecht I. M. Sinclair, The Vienna Convention on the Law of Treaties (1973), S. 6–11.

daß ihre Geltung für die Vertragsbeziehungen zwischen den Niederlanden und Surinam nicht weiter erörtert zu werden braucht<sup>36</sup>.

Die Bestimmungen des Vertrages über Entwicklungszusammenarbeit enthalten keine ausdrückliche Kündigungsklausel<sup>37</sup>. Gemäß Art.5 des Vertrages zahlen die Niederlande die vereinbarten Finanzmittel in Höhe von 3,5 Mrd. Gulden innerhalb eines Zeitraumes von 10 bis 15 Jahren aus. In Art.15 erklären sie sich bereit, auch nach der Abwicklung des in diesem Vertrag vorgesehenen Mehrjahresentwicklungsprogrammes Entwicklungshilfe zu leisten. Über Umfang und Dauer soll zu gegebener Zeit erneut verhandelt werden. Unabhängig davon, ob der Vertrag damit als auf 10 bis 15 Jahre befristet anzusehen ist oder nicht<sup>38</sup>, wäre jedenfalls auch seine Mindestfrist von 10 Jahren noch nicht abgelaufen, da der Vertrag 1975 abgeschlossen wurde<sup>39</sup>.

Eine einvernehmliche Beendigung des Vertrages würde eine entsprechende Erklärung der Parteien voraussetzen. Die Niederlande haben in beiden der Regierung von Surinam übermittelten Noten jeweils nur den Begriff »aussetzen« verwandt<sup>40</sup>. In der zweiten, im Tractatenblad veröffentlichten Note wird sogar ausdrücklich erklärt, daß die Niederlande keinen Gebrauch von den in einigen Verträgen vorhandenen Beendigungsvorschriften machen wollen<sup>41</sup>. Diese Haltung hat Außenminister Van den Broek mehrfach bestätigt<sup>42</sup>. Darüber hinaus hat Surinam den niederländischen Maßnahmen widersprochen<sup>43</sup>, so daß es auch deshalb an einer einvernehmlichen Beendigung des Vertrages fehlen würde.

---

<sup>36</sup> Sinclair (Anm.35), S.101, bezeichnet sie als eine "self-evident rule".

<sup>37</sup> Dies ist anders in weiteren Abkommen zwischen den beiden Ländern, vgl. etwa Art.XIX des Luftverkehrsabkommens (Trb. 1975 Nr.131, S.12f.).

<sup>38</sup> Eine solche Befristung nimmt die Ministerin für Entwicklungszusammenarbeit, Schoo, an, TK 1982-1983, Dok. 17723 Nr.1, S.2.

<sup>39</sup> Art.18 Abs.1 des Vertrags bestimmt, daß dem Inkrafttreten Rückwirkung auf den Tag der Unabhängigkeit und damit des Vertragsschlusses zukommt.

<sup>40</sup> Vgl. oben Anm.17 und 19.

<sup>41</sup> Siehe oben Anm.19.

<sup>42</sup> Etwa vor den ständigen Ausschüssen für auswärtige Angelegenheiten und Entwicklungszusammenarbeit. Dort hat er differenziert zwischen *opschorting* und *opzegging*, TK 1982-1983, Dok. 17723 Nr.1, S.9.

<sup>43</sup> Vgl. oben Teil B, insbes. bei Anm.24.

## II. Suspendierung des Vertrages

### 1. Art.57 und Art.60 Abs.1 WVK

Art.57 ermöglicht eine Suspendierung des Vertrages unter den gleichen Voraussetzungen wie für die Beendigung nach Art.54 WVK. Der Entwicklungshilfevertrag sieht aber keine Vorschriften über eine Suspendierung vor, noch haben sich die Parteien auf eine solche geeinigt.

Eine erhebliche Verletzung eines zweiseitigen Vertrages durch eine Vertragspartei berechtigt die andere, die Verletzung als Grund für die Beendigung des Vertrages oder für seine gänzliche oder teilweise Suspendierung geltend zu machen (Art.60 Abs.1)<sup>44</sup>. Auf die Fragen, ob diese Vorschrift allgemeines Völkerrecht kodifiziert<sup>45</sup> oder ob hier eine »erhebliche« Vertragsverletzung<sup>46</sup> vorliegt, braucht nicht näher eingegangen zu werden<sup>47</sup>. Die Niederlande berufen sich ausdrücklich nicht auf eine Verletzung des Vertrages selbst, obwohl es dafür offenbar Anhaltspunkte gibt<sup>48</sup>.

### 2. Grundlegende Änderung der Umstände (Art.62 WVK)

#### a) Der gewohnheitsrechtliche Charakter der *clausula rebus sic stantibus*

Die Geltung einer Regel als Gewohnheitsrecht setzt gemäß Art.38 Abs.1 Buchst. b des Statuts des Internationalen Gerichtshofs (IGH) voraus, daß eine allgemeine, als Recht anerkannte Übung besteht<sup>49</sup>. Tatsächlich existiert auch eine verbreitete Staatenpraxis, sich auf den Wegfall der

<sup>44</sup> Ausführlich zu dieser Vorschrift B. Simma, Reflections on Article 60 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and its Background in General International Law, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht 20 (1970), S.5–83.

<sup>45</sup> Überblick bei Verdross/Simma (Anm.35), S.407ff.; im einzelnen vgl. Simma (Anm.44), S.52ff.

<sup>46</sup> Vgl. zu diesem Begriff auch die Definition in Abs.3 der Vorschrift.

<sup>47</sup> Zudem berechtigt Art.60 Abs.1 nicht zur unmittelbaren Beendigung oder Suspendierung, sondern gibt nur das Recht, das Verfahren nach Art.65ff. WVK einzuleiten, siehe Verdross/Simma (Anm.35), S.411.

<sup>48</sup> Nach Angaben der Ministerin für Entwicklungszusammenarbeit, Schoo, hat Surinam von 1975–1980 keine eigenen Beiträge zu den Projekten geleistet (vgl. aber Art.3 des Vertrags), obwohl dies möglich gewesen sei, TK 1982–1983, Dok. 17723 Nr.1, S.3.

<sup>49</sup> Zu diesen Merkmalen vgl. im einzelnen Verdross/Simma (Anm.35), S.279–288; F. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd.1 (2.Aufl. 1975), S.500, sieht die *clausula* als allgemeinen Rechtsgrundsatz an.

Geschäftsgrundlage zu berufen<sup>50</sup>. In der Rechtsprechung hat die *clausula* vereinzelt Anerkennung bei innerstaatlichen Gerichten gefunden<sup>51</sup>, ihre Voraussetzungen wurden dort jedoch bisher, soweit ersichtlich, in keinem Fall bejaht. In dem *Free Zones*-Fall hat der Ständige Internationale Gerichtshof die Frage der Geltung der *clausula* offen gelassen<sup>52</sup>; gleichwohl wird in der Literatur die Ansicht vertreten, daß durch die Entscheidung auch zu den Voraussetzungen dieses Instituts Stellung genommen und damit ein Beitrag zu seiner Präzisierung geleistet wurde<sup>53</sup>. Der IGH hat in den *Fisheries Jurisdiction*-Fällen die Geltung der *clausula* bejaht und gleichzeitig betont, daß Art.62 in vieler Hinsicht eine Kodifizierung von Völkergewohnheitsrecht darstelle<sup>54</sup>. In der Lehre wird der gewohnheitsrechtliche Charakter der *clausula* überwiegend bejaht<sup>55</sup>. Zurückhaltend äußern sich vor allem Vertreter der sozialistischen Völkerrechtswissenschaft: P.I. Rusu spricht der *clausula* die universelle Geltung und damit den Charakter als allgemeines Völkerrecht ab<sup>56</sup>. Das DDR-Lehrbuch zum Völkerrecht nimmt nicht ausdrücklich zu diesem Problem Stellung; aus der Betonung des Ausnahmecharakters des Art.62 WVK läßt sich aber eine, wenn auch eingeschränkte, Anerkennung dieses Instituts ablesen<sup>57</sup>. Als Ergebnis ist festzuhalten, daß die *clausula* Völkergewohnheitsrecht darstellt, auf das sich die Niederlande berufen können<sup>58</sup>.

<sup>50</sup> Vgl. statt vieler Verdross/Simma, S.422–424; auf die negativen Folgen der besonders häufigen Berufung auf die *clausula* zwischen den Weltkriegen weist Sinclair (Anm.35), S.105f., hin.

<sup>51</sup> Vgl. die Nachweise bei Verdross/Simma, S.422 Anm.73.

<sup>52</sup> Urteil vom 7.6.1932, PCIJ Series A/B Nr.46, S.158.

<sup>53</sup> Vgl. etwa A. Beirlaen, Kritische beschouwingen omtrent "rebus sic stantibus" en "ius cogens" in het licht van het Verdrag van Wenen betreffend het verdragsrecht, TBP 37 (1982), S.41; L. Weber, Free Zones of Upper Savoy and Gex Case, in: R. Bernhardt, Encyclopedia of Public International Law, Instalment 2 (1981), S.105.

<sup>54</sup> ICJ Reports 1973, S.18 und 63; dazu näher G. Jaenicke, Fisheries Jurisdiction Cases (U.K. v. Iceland; Federal Republic of Germany v. Iceland), EPIL 2 (1981), S.95–98.

<sup>55</sup> Verdross/Simma (Anm.35), S.419f.; T. O. Elias, The Modern Law of Treaties (1974), S.119; Beirlaen (Anm.53), S.42; E. Menzel / K. Ipsen, Völkerrecht (2.Aufl. 1979), S.331; W. Schaumann, Clausula rebus sic stantibus, in: K.Strupp – H.-J. Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 1 (1960), S.290; zu Gegenstimmen *ibid.*, S.289f.

<sup>56</sup> The Fundamental Change of Circumstances in the Modern Law of Treaties, Revue Roumaine d'Etudes Internationales 16 (1982), S.181.

<sup>57</sup> Arbeitsgemeinschaft für Völkerrecht beim Institut für Internationale Beziehungen an der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaften der DDR (Hrsg.), Völkerrecht. Lehrbuch, Teil 1 (2.Aufl. 1981), S.198f.; vgl. hierzu auch Anm.66.

<sup>58</sup> Davon ist auch die ILC bei ihren Vorarbeiten zur WVK ausgegangen, siehe Ziff.6–8 zu Art.59 des Entwurfs, YILC 1966 II, S.258f.; C.-A. Fleischhauer, Die Wiener Vertragsrechtskonferenz, JIR 15 (1971), S.228.

## b) Suspendierung gemäß Art. 62 Abs. 3 WVK

Die Niederlande haben weder die Nichtigkeit noch die Beendigung des Vertrages geltend gemacht, sondern seine Suspendierung. Diese Möglichkeit besteht gemäß Art. 62 Abs. 3 unter denselben Voraussetzungen wie die Berufung auf eine Beendigung gemäß Abs. 1 dieser Vorschrift. Diese Bestimmung wurde erst im Verlauf der Vorarbeiten für die WVK durch einen kanadischen Vorschlag eingeführt<sup>59</sup>. Elias<sup>60</sup> hat die Frage aufgeworfen, ob dies nicht die ohnehin mit der *clausula* verbundenen Probleme für die Rechtssicherheit im Vertragsrecht vergrößern könnte. Dem ist entgegenzuhalten, daß die Suspendierung keine geringeren Voraussetzungen als die Beendigung erfordert. Sie stellt daher eine Möglichkeit dar, an bestehenden Verträgen festzuhalten, wenn die Aussicht auf Wiederherstellung der Vertragsgrundlage noch vorhanden ist.

## c) Zur wesentlichen Grundlage des Vertrages

Die Fassung des Art. 62 Abs. 1 macht bereits seinen Charakter als Ausnahmevorschrift deutlich:

»Eine grundlegende Änderung der beim Vertragsabschluß gegebenen Umstände, die von den Vertragsparteien nicht vorausgesehen wurde, kann nicht als Grund für die Beendigung des Vertrags oder den Rücktritt von ihm geltend gemacht werden, es sei denn;

a) das Vorhandensein jener Umstände bildete eine wesentliche Grundlage für die Zustimmung der Vertragsparteien, durch den Vertrag gebunden zu sein, und

b) die Änderung der Umstände würde das Ausmaß der auf Grund des Vertrags noch zu erfüllenden Verpflichtungen tiefgreifend umgestalten«.

Danach müssen die Umstände, deren Wegfall die Niederlande für die Suspendierung des Vertrages geltend gemacht haben, eine wesentliche Grundlage für den Vertrag gebildet haben. Diese Umstände lassen sich insbesondere aus den beiden Noten entnehmen, die der surinamischen Regierung nach den Vorfällen im Dezember 1982 übermittelt wurden<sup>61</sup>. Darin ist von der Verletzung elementarer Grundsätze des Rechtsstaates und ernsthaften Menschenrechtsverletzungen die Rede.

Zunächst ist zu klären, ob solche Gründe im Rahmen der *clausula* überhaupt geltend gemacht werden können. Es erscheint denkbar, daß sie zu weitgehend auf die inneren Verhältnisse in Surinam abstellen und als »poli-

<sup>59</sup> Fleischhauer, S. 229; Sinclair (Anm. 35), S. 107.

<sup>60</sup> Anm. 55, S. 119.

<sup>61</sup> Siehe oben B, Anm. 17 und 19.

tische« Gründe aus dem Anwendungsbereich der *clausula* herausfallen<sup>62</sup>. Diese Frage steht in engem Zusammenhang damit, daß die *clausula* weitgehend als Gegenpol des wichtigen Grundsatzes *pacta sunt servanda* bzw. als Gefahr für diesen angesehen wird<sup>63</sup>. Deshalb nahm die exakte Umschreibung der Voraussetzungen dieses Instituts in den Vorarbeiten und in den Konventionsberatungen besonders breiten Raum ein<sup>64</sup>. Trotzdem haben die ILC und die Wiener Konferenz es abgelehnt, »einen bloßen Wandel der allgemeinen politischen Umstände, unter denen ein Vertrag abgeschlossen wurde, von der Anwendung des Konventionsartikels schlechthin auszunehmen«<sup>65</sup>. Es ist allgemein anerkannt, daß Verträge unter bestimmten politischen Umständen abgeschlossen werden und diese daher auch für ihren Fortbestand von Bedeutung sein können<sup>66</sup>. Gegen den Mißbrauch der *clausula* durch eine Vertragspartei, deren eigene politische Ansichten sich geändert haben, bieten Fassung und Voraussetzungen des Art.62 WVK hinreichenden Schutz<sup>67</sup>. Die Niederlande sind deshalb mit ihrem, auf die Verhältnisse in Surinam abstellenden Vorbringen nicht grundsätzlich gehindert, sich auf eine Änderung wesentlicher Umstände zu berufen.

Ob ein Umstand zur wesentlichen Vertragsgrundlage geworden ist, hängt vom objektiven Zweck des Vertrages ab<sup>68</sup>. Die ILC hat in ihrem Kommentar zu Art.59 des Entwurfs das Ziel betont, die Vorschrift objektiv zu fassen, um der Gefahr subjektiver Auslegung und des Mißbrauchs vorzubeugen<sup>69</sup>. Eine bloße Änderung der Motive einer Vertragspartei kann eine Berufung auf die *clausula* daher in keinem Fall rechtfertigen<sup>70</sup>. Es ist also zu untersuchen, ob nach dem Inhalt des Entwicklungszusammenarbeitsvertrages und den Umständen seines Abschlusses Rechtsstaats-

<sup>62</sup> Vgl. die Reaktion Surinams auf die Suspendierung oben bei Anm.24.

<sup>63</sup> Siehe statt vieler Verdross/Simma (Anm.35), S.424; für eine Gleichwertigkeit von *clausula* und Vertragstreue Elias (Anm.55), S.127f.

<sup>64</sup> Vgl. dazu den Kommentar der ILC zu Art.59 des Entwurfs, YILC 1966 II, S.259; E. Schwebel, Fundamental Change of Circumstances, ZaöRV 29 (1969), S.45–49.

<sup>65</sup> Verdross/Simma (Anm.35), S.421.

<sup>66</sup> Vgl. etwa Menzel/Ipsen (Anm.55), S.331, die die Änderung politischer Umstände als Grund für die Anwendung der *clausula* ausdrücklich bejahen; Beirlaen (Anm.53), S.39f.; das DDR-Völkerrechtslehrbuch (Anm.57) nennt als Beispiel für eine Berufung auf die *clausula* die grundlegende Veränderung nach einer sozialen Revolution oder Befreiung vom Kolonialismus, die die weitere Anwendung vorrevolutionärer Verträge unzumutbar machen.

<sup>67</sup> So auch Elias (Anm.55), S.125; zu den Vorarbeiten zur WVK in dieser Frage siehe auch Sinclair (Anm.35), S.107.

<sup>68</sup> Berber (Anm.49), S.500; Verdross/Simma (Anm.35), S.420.

<sup>69</sup> YILC 1966 II Ziff.7, S.258.

<sup>70</sup> Vgl. statt vieler Berber (Anm.49), S.500.

grundsätze und fundamentale Menschenrechte aus der Sicht beider Seiten wesentliche Grundlage des Vertrages waren.

Der Vertrag bezieht sich an keiner Stelle ausdrücklich auf diese Umstände. Anderenfalls wäre auch eine Berufung der Niederlande auf eine Vertragsverletzung naheliegend<sup>71</sup>. Aus dem Vertrag ergibt sich jedoch, daß die Niederlande mit ihrer Entwicklungshilfe wesentlich den Zweck verfolgten, die soziale und wirtschaftliche Situation der Bevölkerung in Surinam zu verbessern. Dies kommt in Art.1 und 2 des Vertrages zum Ausdruck. Gemäß Art.5 sollen die Finanzmittel u.a. sozialerzieherischen Projekten sowie Universitäten zugute kommen. Bedeutsam sind vor allem die Umstände des Vertragsschlusses, die beiden Partnern bewußt waren: Die Niederlande haben sich frühzeitig bemüht, Surinam eine weitgehende Selbstregierung einzuräumen. In dem bereits erwähnten Statut<sup>72</sup> heißt es in Art.43 Abs.1: »Jedes Land sorgt für die Verwirklichung der fundamentalen Menschenrechte und Freiheiten, die Rechtssicherheit und Rechtmäßigkeit der Verwaltung«. Die kurz vor der Unabhängigkeit vom surinamischen Parlament einstimmig angenommene Verfassung enthält einen ausgedehnten Grundrechtskatalog und alle nach westlichen Vorstellungen wesentlichen Rechtsstaatsgarantien<sup>73</sup>. Dem Vertrag fehlt es schließlich an einem ausgewogenen Verhältnis von Leistung und Gegenleistung. Im Vordergrund stehen vielmehr die finanziellen Zuwendungen der Niederlande einerseits und die Unabhängigkeit Surinams andererseits. Dies erhöht das Gewicht der Umstände, die damit in Zusammenhang stehen. Sie sind so wesentlich, daß ohne ihr Vorliegen der Vertrag nicht zustande gekommen wäre.

<sup>71</sup> Art.44 Abs.3b) des ILC-Entwurfs von 1963 (zitiert nach R. G. Wetzel /D. Rauschnig, *The Vienna Convention on the Law of Treaties. Travaux préparatoires* [1978], S.421) hat diesen Fall noch ausdrücklich von der Anwendung der *clausula* ausgeschlossen. Gegebenenfalls kommen dann die Regeln über die Beendigung bzw. die Suspendierung von Verträgen zur Anwendung, vgl. Berber, S.500; P. H. Kooijmans (Vertrag Suriname is wettig opgeschort, NRC Handelsblad vom 14.12.1982, S.5) vertritt die Ansicht, daß eine ausdrückliche Aufnahme einer Menschenrechtsklausel als Mißtrauen oder gar Beleidigung gegenüber Surinam aufgefaßt worden wäre. Kooijmans war an den Vertragsverhandlungen als Staatssekretär im Auswärtigen Amt beteiligt und leitet zur Zeit die niederländische Delegation bei der UN-Menschenrechtskommission in Genf.

<sup>72</sup> Siehe oben Anm.7; die Präambel lautet unter anderem: »Die Niederlande (und) Surinam ..., in der Erwägung, daß sie aus freiem Willen erklärt haben, im Königreich der Niederlande eine neue Rechtsordnung zu errichten, worin sie ihre eigenen Belange selbständig vertreten und auf der Basis der Gleichwertigkeit die gemeinsamen Interessen verfolgen und sich gegenseitig Hilfe leisten, haben in gemeinsamer Verhandlung beschlossen, das folgende Statut festzustellen.«

<sup>73</sup> Vgl. van Maarseveen (Anm.13), S.1381 und 1386-1388.

## d) Tiefgreifende Umgestaltung der Vertragsverpflichtungen

Eine weitere Voraussetzung für die Berufung auf die *clausula* ist gemäß Art.62 Abs.1 Buchst. b WVK, daß die Änderung der Umstände das Ausmaß der auf Grund des Vertrags noch zu erfüllenden Verpflichtungen tiefgreifend umgestalten würde. Rein tatsächlich machen die Verhältnisse in Surinam eine Fortsetzung der Entwicklungshilfeleistungen für die Niederlande aber weder unmöglich<sup>74</sup>, noch berühren sie die Höhe der Zahlungsverpflichtungen. Die geltend gemachte Erschwerung der noch zu erfüllenden Verpflichtungen liegt in einem anderen, den Zweck bzw. die Umstände, unter denen erfüllt wird, betreffenden Bereich. Zunächst ist zu klären, ob solche Fälle überhaupt der Vorschrift des Art.62 Abs.1 Buchst. b unterfallen.

Der deutsche Begriff »Ausmaß« könnte darauf schließen lassen, daß, sofern die Verpflichtung – etwa in Geld – meßbar ist, eine unzumutbare Erhöhung vom Betrag her erfolgt sein muß. Die authentische englische Fassung<sup>75</sup> benutzt den Begriff *extent of obligations*. Diese Formulierung ist jedenfalls eine deutliche Abschwächung des ILC-Vorschlages von 1963, der vorsah: "b) The effect of the change is to transform in an essential respect the character of the obligations under the treaty"<sup>76</sup>. Im ILC-Abschlußentwurf heißt es noch: "... to transform the scope<sup>77</sup> of obligations still to be performed under the treaty"<sup>78</sup>. Damit wurde diese Passage im Verlauf ihrer Entstehung zunehmend vorsichtiger formuliert, wobei diese Entwicklung keinen ausdrücklichen Niederschlag etwa in dem Kommentar der ILC zum Schlußentwurf findet<sup>79</sup>. Trotzdem will offenbar auch der schließlich gewählte Wortlaut die Auswirkung auf die Verpflichtungen nicht nur auf eine Veränderung in der Höhe beschränken. Anderenfalls hätte die Konferenz wohl kaum den Begriff *transform* gewählt. Zudem könnte eine andere Auslegung dazu führen, die Anwendbarkeit der *clausula* auf Verträge mit quantifizierbaren Leistungen zu beschränken. Dies wird aber weder in der Diskussion um dieses Institut allgemein noch in den Vorarbeiten zu Art.62 der WVK vertreten<sup>80</sup>. Erfasst werden vielmehr auch

<sup>74</sup> Dazu unten C II 3.

<sup>75</sup> "(b) the effect of the change is radically to transform the extent of obligations still to be performed under the treaty".

<sup>76</sup> Zitiert nach Wetzel/Rauschnig (Anm.71), S.421.

<sup>77</sup> Hervorhebungen vom Verf.

<sup>78</sup> Wetzel/Rauschnig (Anm.71), S.428.

<sup>79</sup> Vgl. YILC 1966 II, S.257–260; auch Schwelb (Anm.64) erwähnt die Änderungen lediglich, ohne sie weiter zu kommentieren (S.45).

<sup>80</sup> Vgl. etwa das Beispiel eines Bündnisvertrages bei Sinclair (Anm.35), S.107.

andere erhebliche Schwierigkeiten bei der Vertragserfüllung, die eine Leistung unzumutbar erscheinen lassen oder das ausgewogene Verhältnis von Leistung und Gegenleistung tiefgreifend verändern<sup>81</sup>.

Hier wollen die Niederlande ihre (umfangreiche) Entwicklungshilfe nicht einem Regime zugute kommen lassen, das elementare Rechtsstaatsgrundsätze und fundamentale Menschenrechte mißachtet. Für die Beantwortung der Frage, ob diese Mißachtung die Vertragsverpflichtungen tiefgreifend umgestaltet, ist auf die Besonderheiten des Entwicklungszusammenarbeitsvertrags und sein Zustandekommen hinzuweisen: Der gleichzeitige Abschluß mit der Unabhängigkeit der ehemaligen Kolonie und die wenigen Elemente echter Gegenseitigkeit erhöhen das Gewicht des Zweckes der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte. Auf die erhebliche Bedeutung, die den Menschenrechten im Rahmen der niederländischen Außenpolitik zukommt, ist bereits hingewiesen worden<sup>82</sup>. Die Entwicklungshilfe soll der Bevölkerung in Surinam zugute kommen. Dieses Ziel ist um so schwieriger zu erreichen, je mehr die Machthaber in Surinam ihre Herrschaft willkürlich ausüben und ihre eigene Bevölkerung unterdrücken. Selbst wenn die Mittel zum Teil den Bedürftigen zugute kämen, könnte die durch die Zahlung bewirkte gleichzeitige Stützung eines Regimes, das fundamentale Menschenrechte verletzt, unzumutbar sein und daher als tiefgreifende Umgestaltung der noch zu erfüllenden Vertragsverpflichtungen angesehen werden<sup>83</sup>.

#### e) Eintritt und Vorhersehbarkeit der Änderung

Der Eintritt der Änderung wesentlicher Umstände ist oben (B) dargelegt worden. Diese Änderung darf von den Parteien gemäß Art. 62 Abs. 1 WVK nicht vorausgesehen worden sein. Für die Niederlande ist anzunehmen, daß sie entweder im Vertrag selbst Vorkehrungen getroffen hätten, um die Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze und fundamentaler Menschenrechte zu sichern, oder den Entwicklungshilfevertrag nicht abgeschlossen hätten, wenn sie die eingetretene Änderung vorhergesehen hätten<sup>84</sup>. Surinam wurde zur Zeit des Vertragsabschlusses von einem demokratisch ausge-

<sup>81</sup> Verdross/Simma (Anm. 35), S. 420; vgl. auch die Beispiele bei Berber (Anm. 49), S. 501. Dabei wird regelmäßig auf den Grundsatz von Treu und Glauben verwiesen.

<sup>82</sup> Siehe oben Anm. 4.

<sup>83</sup> So im Ergebnis auch Kooijmans (Anm. 71).

<sup>84</sup> Siehe dazu die Ausführungen unter C II 2c) und d); vgl. auch die Ansicht von Kooijmans zur Frage der ausdrücklichen Aufnahme einer Menschenrechtsklausel, *ibid.*

richteten Kabinett regiert und hat sich in seiner Verfassung zu Rechtsstaat und Menschenrechten bekannt<sup>85</sup>. Daß sich diese Einstellung seit dem Staatsstreich von 1980 zunehmend geändert hat, ist kein Indiz dafür, daß dies für Surinam 1975 voraussehbar war. Zahlreiche Tatsachen lassen vielmehr den umgekehrten Schluß zu.

Trotz der Schwierigkeit, die subjektiven Vorstellungen der Parteien im Nachhinein festzustellen, liegen hinreichende Anhaltspunkte vor, die eine Vorhersehbarkeit der Änderung der Umstände ausschließen.

f) Art. 62 Abs. 2 WVK

Der in Frage stehende Vertrag regelt weder die Festlegung einer Grenze, noch haben die Niederlande die Änderung der Umstände durch die Verletzung einer Vertragspflicht oder einer sonstigen internationalen Verpflichtung gegenüber Surinam selbst herbeigeführt. Die Berufung auf eine grundlegende Änderung der Umstände wird demnach auch nicht durch die Bestimmungen des Art. 62 Abs. 2 WVK ausgeschlossen.

g) Das Verfahren der Geltendmachung (Art. 65 ff. WVK)

Das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 62 führt aber weder zu einer automatischen Beendigung oder Suspendierung des Vertrages, noch berechtigt es die Vertragspartei, die sich darauf beruft, zur Durchführung einseitiger Maßnahmen. Die Änderung der Umstände kann vielmehr nur geltend gemacht werden als Grund für einen Rücktritt oder eine Suspendierung<sup>86</sup>. Für alle Konfliktsfälle betreffend die Gültigkeit, den Rücktritt und die Beendigung sowie die Suspendierung von Verträgen sehen Art. 65–72 WVK ausführliche Verfahrensregelungen vor<sup>87</sup>. Dies ist erneut Ausdruck der Sorge um die Rechtssicherheit des völkerrechtlichen Verkehrs. Die Verfahrensvorschriften waren im ILC-Entwurf noch gar nicht enthalten und wurden erst auf der Wiener Konferenz auf Drängen der Teilnehmerstaaten eingeführt<sup>88</sup>.

<sup>85</sup> Eingehend dazu oben C II 2e).

<sup>86</sup> Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut der Vorschrift; vgl. auch Verdross/Simma (Anm. 35), S. 421; Berber (Anm. 49), S. 502.

<sup>87</sup> Siehe dazu ausführlich S. Rosenne, *The Settlement of Treaty Disputes under the Vienna Convention of 1969*, ZaöRV 31 (1971), S. 1–62.

<sup>88</sup> Siehe Verdross/Simma (Anm. 35), S. 402 und 426; Schwelb (Anm. 64), S. 66f. Der Entwurf enthielt lediglich den (jetzt in Art. 65 Abs. 3 aufgenommenen) Verweis auf Art. 33 der UN-Charta.

Wie weit diese Vorschriften im einzelnen Völkergewohnheitsrecht wiedergeben, kann hier offen bleiben. Gewohnheitsrechtlich anerkannt ist jedenfalls, daß die Vertragspartei, die eine Änderung wesentlicher Umstände geltend macht, dies dem anderen Vertragspartner mitteilen und das Vorliegen der Voraussetzungen behaupten muß<sup>89</sup>. Dies ist durch die Niederlande auch geschehen. Sie haben aber gleichzeitig damit auch bereits bestimmte Maßnahmen angekündigt bzw. ergriffen<sup>90</sup>. Dies wirft die Frage auf, ob sie damit ihrer Pflicht genügt haben, zunächst auf eine einvernehmliche Rückkehr zu den vorher herrschenden Umständen oder einer Anpassung der Vertragsleistungen an die veränderten Umstände hinzuwirken<sup>91</sup>. Eine Anpassung der Vertragsleistungen ist aber wegen des besonderen Charakters der Umstände nicht möglich. Eine bloße Herabsetzung wird der geltend gemachten Änderung der Umstände in diesem Fall nicht gerecht. Andererseits haben die Niederlande bereits in der Note vom 16. Dezember 1982 deutlich gemacht, daß sie die Aussetzung des Vertrages beenden würden, sobald Surinam zur Vertragsgrundlage zurückkehre. Dies haben sie auch in späteren Erklärungen bestätigt<sup>92</sup>. Surinam hat demgegenüber nicht erkennen lassen, daß bzw. wie Rechtsstaatsgrundsätze und fundamentale Menschenrechte gewahrt werden sollten<sup>93</sup>. Erscheint aber eine einvernehmliche Regelung von vornherein ausgeschlossen, so kann es keinen Völkerrechtsverstoß darstellen, wenn die Partei, die sich auf den Wandel der Umstände beruft, sofort die im Ergebnis gerechtfertigten Maßnahmen (hier die Suspendierung des Vertrages) ergreift. Das Verhalten der Niederlande war also auch hinsichtlich des eingeschlagenen Verfahrens rechtmäßig.

### 3. Die nachträgliche Unmöglichkeit der Erfüllung (Art. 61 WKK)

Art. 61 Abs. 1 Satz 2 erlaubt es, eine vorübergehende Unmöglichkeit als Grund für die Suspendierung eines Vertrages geltend zu machen. Die Unmöglichkeit muß sich aus dem Verschwinden oder der Vernichtung eines zur Ausführung des Vertrages unerläßlichen Gegenstandes ergeben

<sup>89</sup> Berber (Anm. 49), S. 502.

<sup>90</sup> Siehe die Noten in Anm. 17 und 19.

<sup>91</sup> Berber (Anm. 49), S. 502.

<sup>92</sup> Vgl. z. B. die Äußerungen der Ministerin Schoo vor den ständigen Ausschüssen für auswärtige Angelegenheiten und Entwicklungszusammenarbeit, TK 1982-1983, Dok. 17723 Nr. 1, S. 3; NRC Handelsblad vom 27.12.1982, S. 3.

<sup>93</sup> Zur Reaktion Surinams auf die Suspendierung siehe oben B. Vgl. hierzu auch unten Anm. 147.

(Satz 1). Bereits im Rahmen der Diskussion in der ILC wurde deutlich, daß die nachträgliche Unmöglichkeit der Erfüllung nur schwer von der grundlegenden Änderung der Umstände im Sinne des Art.62 abzugrenzen ist<sup>94</sup>. Die Fassung des Art.61 Abs.1 Satz 1 zeigt, daß in erster Linie an eine tatsächliche Unmöglichkeit der Leistung gedacht ist, weniger an eine Unzumutbarkeit wegen veränderter Umstände<sup>95</sup>. Hier könnten die Niederlande tatsächlich weiterhin leisten. Die Leistung ist aber wegen der besonderen Umstände und des Vertragszweckes nicht zumutbar. Eine nachträgliche Unmöglichkeit wäre nur anzunehmen, wenn die Leistung in der Wahrung bzw. Förderung der Menschenrechte selbst läge. Dies erschiene aber konstruiert. Die Vorschrift des Art.61 Abs.1 findet daher keine Anwendung.

#### 4. Die erga omnes-Wirkung der Menschenrechte

Die Niederlande haben sich in ihrer Note an die surinamische Regierung vom 16. Dezember 1982 ausdrücklich nur auf den Wandel wesentlicher Umstände als Rechtsgrundlage für ihr Vorgehen berufen<sup>96</sup>. Dies rechtfertigt, wie oben dargelegt, die Suspendierung des Entwicklungszusammenarbeitsvertrags. In der Sache wenden sich die Niederlande insbesondere gegen die Verletzung fundamentaler Menschenrechte<sup>97</sup>. Dies legt die Frage nahe, ob die Folterungen und willkürlichen Erschießungen der Oppositionellen in Surinam auch einen eigenständigen, vom Entwicklungshilfevertrag unabhängigen Rechtfertigungsgrund für die Maßnahmen der Niederlande bilden. Sie ist danach zu beantworten, ob diese Menschenrechtsverletzungen einen Völkerrechtsverstoß darstellen, auf den die Niederlande zulässigerweise mit einer Repressalie, nämlich der Suspendierung des Vertrages, reagieren durften. Anderenfalls müßte die Suspendierung als unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten Surinams und damit rechtswidrig angesehen werden<sup>98</sup>.

Im Schrifttum wird die Frage der völkerrechtlichen Durchsetzung des

<sup>94</sup> Siehe die Begründung zu Art.58 des ILC-Entwurfs, YILC 1966 II, S.255 f.

<sup>95</sup> Verdross/Simma (Anm.35), S.415, bezeichnen die in Art.61 Abs.1 WVK niedergelegte Unmöglichkeit als »natürliche (absolute)« (im Gegensatz zur »moralischen«) Unmöglichkeit.

<sup>96</sup> Siehe oben Anm.19.

<sup>97</sup> Dies ergibt sich aus der Note vom 10.12.1982 (Anm.17) sowie weiteren Äußerungen von Seiten der Niederlande, siehe oben Teil B.

<sup>98</sup> So die Ansicht Surinams, siehe oben Teil B, insbes. bei Anm.24.

Schutzes der Menschenrechte insbesondere seit 1945 intensiv behandelt<sup>99</sup>. Diese Diskussion wurde nach der Annahme der KSZE-Schlussakte von Helsinki (1975) und die anschließende Menschenrechtskampagne der USA erneut belebt<sup>100</sup>. Mit beachtlichen Argumenten vertritt etwa Simma die Ansicht, vertraglich vereinbarte Menschenrechte seien nicht nur auf dem im jeweiligen Vertrag vorgesehenen Weg, sondern bei Verletzung des Vertrages mit den Mitteln des allgemeinen Völkerrechts durchsetzbar, also auch durch Repressalien<sup>101</sup>. Dies leitet Simma aus der Gleichwertigkeit von Verträgen zum Schutz der Menschenrechte mit anderen Verträgen her<sup>102</sup>. Eines besonderen Schadens bei dem Staat, der die Verletzung geltend mache, bedürfe es nicht. Anderenfalls werde eine Berufung auf Vertragsverletzungen auf die Fälle reduziert, in denen auch diplomatischer Schutz gewährt werden könne<sup>103</sup>. Damit sind alle Staaten eines solchen Vertrages, aber nach Simma auch nur diese, aktiv legitimiert, die Menschenrechtsverletzungen geltend zu machen<sup>104</sup>. Nach dieser Auffassung<sup>105</sup> könnten die Niederlande sich gegenüber Surinam auf die Verletzung des UN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte berufen, dem beide Staaten angehören<sup>106</sup>. Einen entgegengesetzten Standpunkt zu dieser Frage vertritt H. Rumpf. Er lehnt eine völkergewohnheitsrechtliche Einschränkung des Interventionsverbotes ab. Dritte Staaten seien nicht befugt, zur Durchsetzung der Wahrung von Menschenrechten Maßnahmen gegen andere Staaten zu ergreifen oder die Beachtung der Menschenrechte auch

<sup>99</sup> Vgl. etwa H. Lauterpacht, *International Law and Human Rights* (1950), sowie die Nachweise in Anm.6; neuester Überblick bei P. Sieghart, *The International Law of Human Rights* (1983).

<sup>100</sup> Dazu die Bände von Simma/Blenk-Knocke (Anm.1) und Th. Buergenthal (Hrsg.), *Human Rights, International Law and the Helsinki Accord* (1977).

<sup>101</sup> B. Simma, Zur bilateralen Durchsetzung vertraglich verankerter Menschenrechte: Aktivlegitimation und zulässige Mittel nach allgemeinem Völkerrecht, in: C. Schreuer (Hrsg.), *Autorität und internationale Ordnung* (1979), S.129-154; ders., Fragen zwischenstaatlicher Durchsetzung vertraglich vereinbarter Menschenrechte, in: *Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, FS für H.-J. Schlochauer* (1981), S.635-648.

<sup>102</sup> Simma, in: *FS Schlochauer*, S.641; ders., in: *Autorität und internationale Ordnung*, S.141.

<sup>103</sup> *FS Schlochauer*, S.644; *Autorität und internationale Ordnung*, S.150.

<sup>104</sup> Simma, in: *FS Schlochauer*, S.643; ders., in: *Autorität und internationale Ordnung*, S.141; Simma scheint den Menschenrechten sogar eine umfassende *erga omnes*-Wirkung zuzubilligen, a.a.O.

<sup>105</sup> Es erscheint nicht notwendig, zur Frage der Zulässigkeit von Repressalien bei der Verletzung von Menschenrechtsverträgen abschließend Stellung zu nehmen, weil die hier verletzte Rechte (Recht auf Leben und Folterverbot) einen besonderen völkerrechtlichen Schutz genießen; dieser wird im folgenden im einzelnen aufgezeigt.

<sup>106</sup> Surinam ist am 28.12.1976, die Niederlande sind am 1.1.1978 beigetreten.

nur anzumehmen. Vielmehr genieße in der Staatenpraxis das Interventionsverbot den Vorrang, was sich auch in den UN-Resolutionen niederschlägt. Für bestimmte Fälle erkennt er jedoch das Recht zur humanitären Intervention an<sup>107</sup>.

In der Tat erscheint eine umfassende Möglichkeit, sich auf Menschenrechtsverletzungen in anderen Staaten zu berufen, um Repressalien zu rechtfertigen, in den Auswirkungen auf die Völkerrechtsordnung nicht unbedenklich<sup>108</sup>. Simma verkennt, daß den Menschenrechtsverträgen, zumal wenn sie universelle Geltung anstreben, häufig Formelkompromisse zugrunde liegen sowie ein recht unterschiedliches Verständnis der Menschenrechte überhaupt<sup>109</sup>. Zudem erscheint die Frage nach dem Stellenwert der in solchen Verträgen vorgesehenen Sicherungs- und Streit-erledigungsverfahren bei Simma nicht befriedigend beantwortet<sup>110</sup>. Es ist schwer vorstellbar, daß die Vertragsparteien sich bei jeder Verletzung der Verpflichtungen aus dem Vertrag neben den vorgesehenen Verfahren zusätzlich Repressalien anderer Vertragsparteien aussetzen wollten. Der bedauerliche Zustand, daß sich vor allem die Ostblockländer einer Sicherung der Durchsetzung etwa der UN-Pakte durch solche Verfahren entzie-

<sup>107</sup> A.a.O. (Anm.6), S.11, 15ff., 19f., 38.

<sup>108</sup> Vgl. J. A. Frowein, Die Verpflichtungen erga omnes im Völkerrecht und ihre Durchsetzung, in: Völkerrecht als Rechtsordnung. Internationale Gerichtsbarkeit. Menschenrechte, FS für Hermann Mosler, Hrsg. R. Bernhardt [u.a.] (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.81) (1983), S.242–262, insbes. S.257f. Kooyjans (Anm.71), der eine solche Möglichkeit bejaht, betont, daß er sich damit auf »völkerrechtliches Glatteis« begeben.

<sup>109</sup> R. L. Bindschedler, Der Schutz der Menschenrechte und das Verbot der Einmischung, in: FS Schlochauer, S.179–191, insbes. S.184ff.; Frowein, in: FS Mosler, S.256; speziell zum Verständnis der Menschenrechte aus sozialistischer Völkerrechtssicht siehe Beyerlin (Anm.1), S.183ff.; Rumpf (Anm.6), S.37.

<sup>110</sup> Simma, in: Autorität und internationale Ordnung (Anm.101), S.151f., tritt zwar auch dafür ein, zunächst das im jeweiligen Vertrag vorgesehene Verfahren einzuhalten, hält aber bei fehlendem Erfolg oder Aussichtslosigkeit den Rückgriff auf andere Mittel für zulässig; kritisch dazu J. A. Frowein, The Interrelationship between the Helsinki Final Act, the International Covenants on Human Rights, and the European Convention on Human Rights, in: Buergenthal (Hrsg.) (Anm.100), S.78ff., und ders., in: FS Mosler (Anm.108), S.255. Zur Haltung der deutschen Bundesregierung in dieser Frage vgl. die Antwort von Staatsminister Frau Hamm-Brücher vom 9.9.1982, Bundestags-Drucksache 9/1989, S.2, auf eine schriftliche Anfrage im Parlament. Dort heißt es unter Bezugnahme auf den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Bedeutung der Regeln des Völkerrechts: »Nach diesen Regeln richten sich die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien in erster Linie nach den in dem Vertrag selbst getroffenen Bestimmungen. Dies gilt auch für den Fall der Nichterfüllung von Verpflichtungen. Ergänzend kommt das allgemeine Völkerrecht zur Anwendung«.

hen, kann daher nicht durch eine Anwendung des allgemeinen Völkerrechts kompensiert werden<sup>111</sup>.

Andererseits sind im Völkerrecht durchaus Tendenzen erkennbar, bei der Verletzung bestimmter Grundprinzipien Reaktionen auch nicht unmittelbar geschädigter oder betroffener Staaten anzuerkennen. Diese Tendenzen sollen anschließend unter besonderer Berücksichtigung von Menschenrechtsverletzungen kurz aufgezeigt werden<sup>112</sup>.

Besondere Bindungswirkung kommt im Völkerrecht dem *ius cogens* zu<sup>113</sup>. Dies ist nunmehr in der WVK deutlich zum Ausdruck gebracht worden: Gemäß Art.53 sind Verträge, die gegen eine zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts verstoßen, nichtig. Dies gilt auch für bestehende Verträge, wenn eine neue Norm des *ius cogens* entsteht (Art.64). Die WVK definiert das *ius cogens* als »eine Norm, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann« (Art.53 Satz 2 WVK). Damit sind zunächst nur die Folgen der Verletzung von *ius cogens* für das Vertragsrecht umschrieben<sup>114</sup>. Unabhängig vom Recht der Verträge besteht nach Verdross/Simma<sup>115</sup> »die völkerrechtliche Verpflichtung aller Staaten, die vom Verletzer beabsichtigten Folgen eines Verstoßes gegen *ius cogens* nicht anzuerkennen«.

Der Internationale Gerichtshof hat erstmals in seinem Urteil im *Barcelona Traction*-Fall festgestellt, daß es nicht nur Verpflichtungen gegenüber einzelnen Staaten, sondern auch gegenüber der Staatengemeinschaft als ganzer gibt. Solche Verpflichtungen ergeben sich zum Beispiel aus dem Verbot der Aggression und des Völkermordes sowie aus der Wahrung der

<sup>111</sup> Hier scheidet ein Verfahren der Niederlande gemäß Art.41 des Paktes aus, weil Surinam die Zuständigkeit des UN-Menschenrechtsausschusses nicht ausdrücklich erklärt hat. Das Fakultativprotokoll, welches Individualbeschwerden an den Menschenrechtsausschuß zuläßt, ist für Surinam am 28.3.1977 in Kraft getreten. Dort sind Beschwerden der Hinterbliebenen der Opfer anhängig, vgl. NJB 58 (1983), S.982. Mit einer Entscheidung ist frühestens Mitte 1984 zu rechnen.

<sup>112</sup> Allgemein dazu Frowein, in: FS Mosler (Anm.108), S.241-262; grundsätzlich kritisch zu solchen Strömungen P. Weil, Towards Relative Normativity in International Law?, AJIL 77 (1983), S.413-442.

<sup>113</sup> Eingehend dazu H. Mosler, *Ius cogens* im Völkerrecht, Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht 25 (1968), S.9-40; Überblick bei Verdross/Simma (Anm.35), S.262-267.

<sup>114</sup> Vgl. dazu auch Art.44 Abs.5 und Art.71 WVK.

<sup>115</sup> Anm.35, S.267.

Prinzipien und Regeln über die grundlegenden Rechte der menschlichen Person einschließlich des Verbotes der Sklaverei und der Rassendiskriminierung<sup>116</sup>. Trotz einer Kontroverse um die Bedeutung einer späteren Passage dieses Urteils für die soeben wiedergegebene Stelle<sup>117</sup> besteht offenbar Einigkeit darüber, daß das Urteil für einen Kernbestand an Menschenrechten eine *erga omnes*-Wirkung feststellen wollte<sup>118</sup>. Aus dem Wortlaut ergibt sich, daß dieser Kernbestand nicht etwa alle Grundrechte und Freiheitsrechte nach westlichem Verfassungsverständnis umfaßt<sup>119</sup>. Der Zusammenhang mit Grundnormen des Völkerrechts wie dem Aggressionsverbot und dem Verbot des Völkermords weist darauf hin, daß die Staatengemeinschaft als ganze durch die Verletzung betroffen sein muß. Diese Betroffenheit hat der IGH auch im *Teheraner Geisel*-Fall bejaht: Unter Verweis auf die Prinzipien der UN-Charta und die *fundamental principles* der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte hat der Gerichtshof die große Bedeutung des Diplomatie- und Konsularrechts für die gesamte Völkergemeinschaft betont und diese sogar implizit aufgefordert, sich dieser Verletzung anzunehmen<sup>120</sup>. Aus beiden Urteilen kann entnommen werden, daß auch die Menschenrechte *erga omnes*-Wirkungen entfalten können. Das Verbot der Sklaverei und der Rassendiskriminierung im *Barcelona Traction*-Urteil sind nur beispielhaft aufgeführt für den Begriff *basic rights of the human person*. Ihnen fehlt der spezifisch völkerrechtliche Bezug, wie er etwa bei der Verletzung des Diplomatie- und Konsularrechts vorhanden ist. Daß auch im *Geisel*-Fall die Einbeziehung von grundlegenden Menschenrechten zumindest offengelassen wird, zeigt der Verweis auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte<sup>121</sup>.

Weitere Anhaltspunkte dafür, wie weit die Menschenrechte, zumindest in einem Kernbestand, völkerrechtlichen Schutz genießen, lassen sich aus der Diskussion um die Abgrenzung von inneren Angelegenheiten und sol-

<sup>116</sup> ICJ Reports 1970, S.32. Im Originaltext heißt es: "Such obligations derive, for example, in contemporary international law, from the outlawing of acts of aggression, and of genocide, as also from the principles and rules concerning the basic rights of the human person, including the protection from slavery and racial discrimination".

<sup>117</sup> Siehe einerseits Simma, in: *Autorität und internationale Ordnung* (Anm.101), S.144, und andererseits Frowein, in: *FS Mosler* (Anm.108), S.245f., 256.

<sup>118</sup> Frowein, in: *FS Mosler*, S.245f.

<sup>119</sup> *Ibid.*, S.243f.; dort auch näher zum Begriff der *basic rights of the human person*.

<sup>120</sup> *Ibid.*, S.244 (zum Urteil des IGH vom 24.5.1980, ICJ Reports 1980, insbes. S.42f.); allgemein dazu J. Wolf, *Die gegenwärtige Entwicklung der Lehre über die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Staaten. Untersucht am Beispiel des Urteils des Internationalen Gerichtshofs in der Teheraner Geisellaffaire*, *ZaöRV* 43 (1983), S.481-536.

<sup>121</sup> ICJ Reports 1980, S.42.

chen von *international concern* herleiten. In seiner Analyse der west-östlichen Menschenrechtskontroverse von 1977/78 hat Beyerlin<sup>122</sup> darauf hingewiesen, daß die Haltung der US-Regierung sich an zwei Resolutionen des UN-Wirtschafts- und Sozialrats orientiert hat, nach denen die UN-Menschenrechtskommission bzw. deren Unterorgan befugt ist, Beschwerden zu prüfen, "which appear to reveal a consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights and fundamental freedoms"<sup>123</sup>. Im Ergebnis hält Beyerlin die Menschenrechtskampagne der USA für völkerrechtlich zulässig<sup>124</sup>. Obwohl damit keine Aussage zur Zulässigkeit von Repressalien getroffen wird, gehen dieses Problem und die Frage der Zulässigkeit von Interventionen, insbesondere der humanitären Intervention<sup>125</sup>, hier ineinander über<sup>126</sup>.

Schließlich weist auch die Entwicklung des Völkerrechts in Theorie und Praxis auf eine zunehmende Anerkennung der Berufung dritter Staaten auf bestimmte Völkerrechtsverletzungen hin<sup>127</sup>. Dies gilt auch für die sozialistische Völkerrechtslehre<sup>128</sup>. Zudem haben die Staaten des Ostblocks verschiedentlich Resolutionen der Generalversammlung mitgetragen, in denen Rassendiskriminierung und Kolonialismus angeprangert und nicht als interne Angelegenheiten betrachtet wurden<sup>129</sup>. Auch die Debatten im Rahmen der ILC über die Staatenverantwortlichkeit deuten auf eine Unterscheidung von lediglich bilateralen und weitergehenden Verpflichtungen hin. Der frühere Berichterstatter Ago sah die Trennungslinie offenbar zwischen einfachem Völkerrecht und *ius cogens*<sup>130</sup>. Die Staaten-

<sup>122</sup> Anm. 1, insbes. S. 180–182.

<sup>123</sup> Resolution Nr. 1235 vom 6.6.1967 und Nr. 1503 vom 27.5.1970. Dieses Verfahren diente nicht der Prüfung von einzelnen Beschwerden, sondern zur »Identifizierung menschenrechtsfeindlicher politischer Systeme«, Beyerlin (Anm. 1), S. 180f.; dort auch Quellenangaben für die Resolutionen in Anm. 83.

<sup>124</sup> *Ibid.*, S. 183; vgl. dazu auch Frowein, in: Buergenthal (Anm. 110), S. 72: "Perhaps Helsinki should be regarded as one more step towards a general recognition that human rights are a legitimate issue of international concern".

<sup>125</sup> Dazu etwa U. Beyerlin, Humanitarian Intervention, EPIL 3 (1982), S. 211–215.

<sup>126</sup> So Frowein, in: FS Mosler (Anm. 108), S. 247. Nach einhelliger Ansicht bildet das Gewaltverbot des Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta eine absolute Grenze gegenüber allen denkbaren Maßnahmen gegen andere Staaten, siehe etwa Beyerlin (Anm. 1), S. 195, insbes. Anm. 116.

<sup>127</sup> Eingehend dazu Frowein, in: FS Mosler, S. 246ff. und S. 250ff.

<sup>128</sup> Vgl. dazu etwa Rusu (Anm. 56), insbes. S. 182, 184, und die Nachweise bei Frowein, in: FS Mosler, S. 247.

<sup>129</sup> So etwa zur Kolonialpolitik Portugals und den inneren Verhältnissen in Rhodesien und Südafrika, vgl. Menzel/Ipsen (Anm. 55), S. 201.

<sup>130</sup> YILC 1976 II, insbes. S. 31f.; näher dazu sowie zum Fortgang der ILC-Beratungen Frowein, in: FS Mosler (Anm. 108), S. 248–250.

praxis kennt gerade in jüngster Zeit eine Anzahl von Beispielen, in denen Drittstaaten Sanktionen wegen der Verletzung grundlegender Völkerrechtsnormen verhängt haben. Neben der *Teheraner Geisel*-Affäre sind hier der Einmarsch in Afghanistan, die Verhängung des Kriegsrechts in Polen und der Abschluß des koreanischen Passagierflugzeuges durch die Sowjetunion zu nennen<sup>131</sup>. Die Wahrung grundlegender Menschenrechte spielte dabei zumindest in einigen Fällen eine gewisse Rolle<sup>132</sup>.

Es bleibt die Frage zu beantworten, ob nach den Ereignissen in Surinam vom Dezember 1982 die Voraussetzungen der Berufung auf eine *erga omnes*-Wirkung der Menschenrechte im oben aufgezeigten Sinne erfüllt sind<sup>133</sup>. Die hier in Betracht kommenden Rechte, nämlich das Recht auf Leben und das Folterverbot, genießen im Rahmen des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes eine Sonderstellung. Sie sind »notstandsfest« und dürfen auch in Krisenzeiten nicht außer Kraft gesetzt werden<sup>134</sup>. Das Folterverbot dürfte inzwischen zum *ius cogens* gerechnet werden<sup>135</sup>. Dies kann für das Recht auf Leben nicht anders sein, soweit seine Mißachtung Ausdruck der gesamten Haltung eines Staates ist und daher diesem auch

<sup>131</sup> Weitere Beispiele bei Frowein, *ibid.*, S.251–253; Frowein weist darauf hin, daß gelegentlich schwer zu unterscheiden ist, ob es sich im Einzelfall um Repressalien oder Retorsionen handelt.

Die Schweiz hat am 15.9.1983 einen 14tägigen Boykott des Luftverkehrs mit der UdSSR und ein Überflugverbot damit begründet, daß der Abschluß der Verkehrsmaschine eine »Verletzung elementarer Grundsätze des Völkerrechts« darstelle, Neue Zürcher Zeitung vom 16.9.1983, S.21.

Eingehend zu dieser Problematik jetzt P.-M. Dupuy, Observations sur la pratique récente des «sanctions» de l'illicéité, *Revue générale de droit international public* 87 (1983), S.505–548.

<sup>132</sup> Zur Bedeutung der Menschenrechte bei den Sanktionen der EG gegenüber der UdSSR und Polen siehe J. Pertek, Les sanctions politiques à objet économique prises par la CEE à l'encontre d'Etats tiers, *Revue du Marché Commun* 1983, S.205–216, insbes. S.210f.

<sup>133</sup> Auf die Verhältnismäßigkeit der Reaktion ist unten (III) zurückzukommen.

<sup>134</sup> Vgl. Art.4 Abs.2 UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Art.27 Abs.2 AMRK, Art.15 EMRK; die Afrikanische Menschenrechtskonvention gewährt beide Rechte ebenfalls und enthält keine Notstandsklausel. Das Recht auf Leben genießt aber keinen absoluten Schutz, vgl. dazu die Übersicht bei Sieghart (Anm.99), S.128ff., insbes. S.130f.; danach besteht jedenfalls ein Schutz gegen die willkürliche Verletzung dieses Rechts; allgemein zu diesem Problemkreis T. Stein, Die Außerkraftsetzung von Garantien menschenrechtlicher Verträge, in: Europäische Menschenrechtsschutz. Schranken und Wirkungen, I. Maier (Hrsg.) (1982), S.135–145.

<sup>135</sup> J. A. Frowein/R. Kühner, Drohende Folterung als Asylgrund und Grenze für Auslieferung und Ausweisung, *ZaöRV* 43 (1983), S.549, 556f.; M. O'Boyle, Torture and Emergency Powers under the European Convention on Human Rights: *Ireland v. The United Kingdom*, *AJIL* 71 (1977), S.687f.

zurechenbar erscheint<sup>136</sup>. In Bezug auf die Vorfälle im Dezember 1982 kann dies für Surinam bejaht werden. Die Erschießungen der Oppositionellen erscheinen als Ausdruck der insgesamt menschenrechtsfeindlichen Haltung des Systems. Dies wird bestätigt durch zahlreiche Indizien für auch nach diesen Ereignissen erfolgte Menschenrechtsverletzungen, darunter auch Folterungen<sup>137</sup>. Damit ist eine Verletzung von völkerrechtlichen *erga omnes*-Verpflichtungen durch Surinam festzustellen. Die Niederlande, aber auch jeder andere Drittstaat, konnten auf diese Verletzung mit Repressalien reagieren.

### III. Die Verhältnismäßigkeit der Reaktion

Die Reaktion der Niederlande ist nur völkerrechtsgemäß, wenn sie sich im Rahmen der Verhältnismäßigkeit hält. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip gilt im Völkerrecht als allgemeiner Rechtsgrundsatz<sup>138</sup>. Seine Anwendbarkeit im Repressalienrecht ist allgemein anerkannt<sup>139</sup>. Bleckmann verneint sie allerdings für Art. 60 WVK, also die Beendigung oder Suspendierung eines Vertrages infolge Vertragsverletzung. Diese Vorschrift konkretisiere den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bereits und sei insoweit abschließend<sup>140</sup>. Tatsächlich legen Art. 60 und auch Art. 62 WVK Voraussetzungen fest, die es als schwer vorstellbar erscheinen lassen, daß eine Vertragsbeendigung oder -suspendierung unverhältnismäßig wäre (»erhebliche Verletzung« bzw. »grundlegende Änderung« der »wesentliche(n) Grundlage«)<sup>141</sup>. Trotzdem ist dies nicht unmöglich, vor allem ist aber nicht denkbar, daß die WVK im Ergebnis unverhältnismäßige Reaktionen zulassen wollte. Dafür spricht auch die Vorschrift des Art. 43, die speziell für die Beendigung oder Suspendierung von Verträgen die Verpflichtungen

<sup>136</sup> Zur Problematik der Feststellung dieser Tatsache siehe Beyerlin (Anm. 1), S. 181 f.; nach Presseberichten soll Militärbefehlshaber Bouterse an den Erschießungen selbst beteiligt gewesen sein, NRC Handelsblad vom 11. 4. 1983, S. 1.

<sup>137</sup> Vgl. etwa den Bericht der Internationalen Juristenkommission (Anm. 32) sowie NRC Handelsblad vom 9. 3. 1983, S. 1 f., und vom 13. 9. 1983, S. 2.

<sup>138</sup> Verdross/Simma (Anm. 35), S. 653; H. Mosler, Völkerrecht als Rechtsordnung, ZaöRV 36 (1976), S. 45; Mosler vertritt eine eingeschränkte Geltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Völkerrecht; zu diesem Problem vgl. auch Anm. 143.

<sup>139</sup> Vgl. etwa Verdross/Simma, S. 653; Frowein, in: FS Mosler (Anm. 108), S. 259; A. Bleckmann, Gedanken zur Repressalie. Ein Versuch der Anwendung der Interessenjurisprudenz auf das Völkergewohnheitsrecht, in: FS Schlochauer (Anm. 101), S. 209.

<sup>140</sup> Bleckmann, S. 203.

<sup>141</sup> Zu den Voraussetzungen des Art. 62 siehe im einzelnen oben Teil C II 2.

aus dem allgemeinen Völkerrecht unberührt läßt<sup>142</sup>. Demnach ist hier sowohl für die Berufung auf den Wandel wesentlicher Umstände als auch auf die Verletzung von Verpflichtungen *erga omnes* der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu prüfen. Da es sich in der Sache um ein und dieselbe Maßnahme handelt, kann dies gemeinsam erfolgen.

Der völkerrechtliche Begriff der Verhältnismäßigkeit stellt auf einen Vergleich der jeweiligen Rechtsverletzungen ab: Die Reaktion darf in ihrem Ergebnis das ihr vorausgegangene Unrecht nicht wesentlich überschreiten<sup>143</sup>. Hier stehen sich die Verletzung grundlegender Menschenrechte und das Verlassen der Vertragsgrundlage einerseits sowie die Einstellung der Entwicklungshilfeleistungen auf Grund dieses Vertrages andererseits gegenüber. Mit Simma<sup>144</sup> ist davon auszugehen, daß bei der Verletzung von grundlegenden Menschenrechten ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erst bei einschneidenden Sanktionen anzunehmen ist. Die Maßnahmen der Niederlande haben indessen wegen der bis 1982 weitgehenden Abhängigkeit der surinamischen Wirtschaft von den Niederlanden erhebliche Auswirkungen<sup>145</sup>. Vor diesem Hintergrund ist auch diskutiert worden, ob die Sanktionen nicht ihrerseits in die Menschenrechte der Bevölkerung Surinams eingreifen würden und deshalb abzulehnen seien<sup>146</sup>. Diese Argumentation ist aus zwei Gründen unzutreffend: Zum einen stützt sie sich auf mittelbare Auswirkungen der Maßnahmen, die sich auf wenig faßbare und jedenfalls auch weniger elementare Rechte beziehen. Zum anderen ist es gerade der Sinn von Repressalien im Menschenrechtsbereich, auf eine Beachtung der Rechte hinzuwirken. Wo dies mit mildereren Mitteln nicht möglich bzw. aussichtsreich erscheint, muß es mit wirksamen, z. B. wirtschaftlichen Mitteln zulässig sein. Die Niederlande haben Surinam schon in der Note vom 16. Dezember 1982 ihre Bereitschaft bekundet, die Entwicklungshilfe wiederaufzunehmen, und dies von den Umständen in Surinam abhängig gemacht. Bis zum 31. Dezember 1983 haben die Niederlande die surinamischen Garantien zur

<sup>142</sup> In diesem Sinne auch Verdross/Simma (Anm.35), S.428, die ausdrücklich auf die Verpflichtungen nach Völkergewohnheitsrecht und den allgemeinen Rechtsgrundsätzen verweisen.

<sup>143</sup> Verdross/Simma, S.653; kritisch zu diesem Begriff und für eine Annäherung des völkerrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes an das nationale Recht Bleckmann (Anm.139), S.209ff.

<sup>144</sup> In: Autorität und internationale Ordnung (Anm.101), S.153.

<sup>145</sup> Vgl. die Darstellung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 7.2.1983, S.12.

<sup>146</sup> S. K. Giryasing, NRC Handelsblad vom 21.12.1982, S.7; dabei findet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit keine ausdrückliche Erwähnung.

Wahrung der Menschenrechte als unzureichend erachtet<sup>147</sup>, gleichzeitig aber immer wieder betont, bei einer Änderung der Haltung Surinams ihre Vertragsverpflichtungen zu erfüllen. Damit könnte Surinam selbst jederzeit die Wiederaufnahme der Hilfe herbeiführen. Gegen die Verhältnismäßigkeit der niederländischen Reaktion bestehen daher keine Bedenken<sup>148</sup>.

#### D. Schlußbetrachtungen

Die Suspendierung des Vertrages über Entwicklungszusammenarbeit wurde zu Recht auf den Wegfall grundlegender Umstände gestützt. Die Niederlande, aber auch dritte Staaten, hätten sich auch auf eine *erga omnes*-Wirkung von grundlegenden Menschenrechten berufen können, um Repressalien gegenüber Surinam zu rechtfertigen.

Angesichts weltweiter Menschenrechtsverletzungen und politischer Verfolgung<sup>149</sup> mag die Zahl von 15 Opfern gering erscheinen. Immerhin stehen dem in diesem Beitrag erzielten Ergebnis so wichtige Völkerrechtsgrundsätze wie der des *pacta sunt servanda* und des Interventionsverbots gegenüber. Die Vertragstreue wird aber durch die engen Voraussetzungen einer Abweichung von den eingegangenen Vertragspflichten im Rahmen des Art.62 WVK geschützt<sup>150</sup>. Beide Grundsätze erscheinen insbesondere durch die Möglichkeit von Repressalien bei der Verletzung von *erga omnes*-Verpflichtungen gefährdet. Diese Gefährdung ist zunächst begrenzt dadurch, daß nach hier vertretener Ansicht nur qualifizierte Menschenrechtsverletzungen diese Wirkungen auslösen können. Die Grenze, bei der eine Pflicht der Völkerrechtsgemeinschaft zum Einschreiten angenommen werden könnte, wie sie etwa der IGH in seinem Urteil zum *Teheraner Geisel*-Fall andeutet<sup>151</sup>, ist hier nicht erreicht. Im Völkerrecht besteht

<sup>147</sup> Im April 1983 hatte Surinam eine Regierungserklärung zur Wahrung der Menschenrechte angekündigt, NRC Handelsblad vom 13.4.1983, S.4. Als diese jedoch unterblieb, haben die Niederlande eine Wiederaufnahme ausdrücklich abgelehnt, siehe NRC Handelsblad vom 3.5.1983, S.3.

<sup>148</sup> So im Ergebnis auch Kooijmans (Anm.71). Bei einer Beachtung der Menschenrechte in Surinam bzw. entsprechenden Anzeichen dafür dürfte bereits fraglich sein, ob die Tatbestandsvoraussetzungen der Vertragssuspendierung, nämlich des Wandels wesentlicher Umstände, noch bestehen. Auch eine Berufung auf die *erga omnes*-Wirkung der Menschenrechte dürfte dann von ihrem Zweck her (Beachtung dieser Rechte) zweifelhaft sein.

<sup>149</sup> Vgl. dazu den Jahresbericht von Amnesty International für 1981 (1982). Zur Lage in Surinam siehe S.218.

<sup>150</sup> Siehe oben C II 2 c).

<sup>151</sup> Oben Anm.120.

zudem in solchen Fällen keine Pflicht zur Gleichbehandlung<sup>152</sup>. Reaktionen dürften daher praktisch in Fällen wie dem vorliegenden häufig auf besonders betroffene Staaten begrenzt sein. Einem Mißbrauch von Repressalien aus politischen Gründen stehen enge Zulässigkeitsvoraussetzungen und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entgegen. Die Gefahr eines Mißbrauchs besteht schließlich auch in allen anderen Bereichen und sollte gerade zum Schutz grundlegender Menschenrechte in Kauf genommen werden können.

Die trotzdem unbestreitbar verbleibende Rechtsunsicherheit ist die Folge der Tatsache, daß völkerrechtliche Mechanismen zur Sicherung von Rechten, insbesondere Menschenrechten, immer noch unzureichend entwickelt sind bzw. funktionieren. Dies gilt auch hier. Obwohl grundsätzlich Entscheidungen von Staatengemeinschaftsorganen oder Staatengruppen zu bevorzugen wären<sup>153</sup>, versprechen sie keinen Erfolg: Der UN-Menschenrechtskommission fehlen entsprechende Kompetenzen, der UN-Menschenrechtsausschuß ist für Staatenbeschwerden gegen Surinam nicht zuständig<sup>154</sup>. Die im Rahmen der OAS errichtete Inter-Amerikanische Menschenrechtskommission hat lediglich konsultative Befugnisse<sup>155</sup>.

Abgeschlossen im Herbst 1983

<sup>152</sup> Simma, in: *Autorität und internationale Ordnung* (Anm.101), S.154; dies verkennt die Begründung der EG für die Ablehnung von Sanktionen gegenüber Surinam, die sich darauf beruft, daß sonst auch von zahlreichen anderen Staaten die Wahrung der Menschenrechte gefordert werden müßte, NRC Handelsblad vom 21.12.1982, S.4.

<sup>153</sup> So Frowein, in: *FS Mosler* (Anm.108), S.259.

<sup>154</sup> Zur Kompetenz der Menschenrechtskommission vgl. Res. 728 F (XXVIII) des Wirtschafts- und Sozialrates vom 30.7.1959, ESCOR 28th Session, Supplement Nr.1, Resolutions, S.19; deutsche Übersetzung abgedruckt bei B. Simma / U. Fastenrath (Hrsg.), *Menschenrechte. Ihr internationaler Schutz* (1979), S.11. Darin heißt es, daß die Kommission hinsichtlich von Beschwerden betreffend Menschenrechte keine Befugnis habe, irgendeine Maßnahme zu treffen. Zur Zuständigkeit des Ausschusses siehe oben Anm.111.

<sup>155</sup> Vgl. dazu die Übersicht in: OAS, *Inter-American Commission on Human Rights* (Hrsg.), *Handbook of Existing Rules Pertaining to Human Rights* (1980), OEA/Ser.L/V/II.50, doc.6, S.11ff.; Abdruck des Statuts und der Verfahrensordnung der Kommission *ibid.*, S.95ff. bzw. 117ff. In ihrem Bericht vom 13.10.1983 kommt die Kommission zu dem Ergebnis, daß in Surinam »ernsthafte Verletzungen fundamentaler Menschenrechte« vorgekommen seien. Die Frage, ob von systematischen Verletzungen gesprochen werden könne, wird offengelassen, NRC Handelsblad vom 14.10.1983, S.1 und 4; der AMRK, die eine weitergehende Zuständigkeit der Kommission begründet, ist Surinam nicht beigetreten.

## Summary\*

## The Repercussions Resulting from the Violation of Human Rights in Surinam on the Contractual Relations between the Netherlands and Surinam

On November 25, 1975, the day of independence of the former colony of the Netherlands, Surinam and the Netherlands concluded a treaty on development cooperation. According to this treaty, the Netherlands was obliged to pay 3.500.000 hfl of development aid to Surinam over a period of ten to fifteen years. In December 1982, fifteen representatives of the political opposition in Surinam were arrested, tortured and finally killed. In consequence, the Netherlands suspended the development cooperation treaty and stopped the performance of its provisions. In an official note addressed to the Government of Surinam, she invoked a fundamental change of circumstances, but at the same time offered a resumption of the cooperation, if Surinam gave sufficient guarantees for the protection of human rights and the respect for the rule of law. Surinam claimed an unlawful intervention in her internal affairs.

The Netherlands has correctly invoked a fundamental change of circumstances. According to State practice and the jurisprudence of the ICJ, Art.62 of the Vienna Convention on the Law of Treaties reflects customary international law. Its genesis shows that it also applies to cases where the change of circumstances is caused by one of the parties of the treaty. In the case of the treaty in question, fundamental human rights and principles of the rule of law constitute an essential basis for the consent of the parties; this results from the treaty itself and the efforts of the Netherlands to assure these principles, and was also obvious to Surinam at the time of conclusion of the treaty. The effect of the change has radically transformed the obligations of the Netherlands because she cannot be expected to support a régime which violates fundamental human rights. The suspension is thus justified according to Art.62 of the Vienna Convention.

Another ground for suspending the treaty, independent from treaty relations, might be the effect *erga omnes* of fundamental human rights. The recourse to this theory may threaten the legal certainty in international relations and thus must be strictly limited. Nevertheless, there are tendencies in present international law to accept the existence of *erga omnes* obligations, for example, the growing importance of *jus cogens*, the ICJ decisions in the *Barcelona Traction* and the *Tehran Hostages Cases*, the practice of organs concerned with the protection of human rights, the distinction between international crimes and delicts in the discussion on

---

\*Summary by the author.

State responsibility, and last but not least the growing State practice in cases such as Iran, Afghanistan, Poland and the South Korean air plane incident. In the present case, the principles involved – the right to life and the prohibition of torture – enjoy a special protection in international law, since they must be regarded as *jus cogens*. As the violation of these rights has been, at least until the end of 1983, an expression of the Surinamese official policy, the Netherlands might also have founded her suspension of the treaty on the effect *erga omnes* of the basic human rights. The reaction of the Netherlands is also not out of proportion, as long as she offers to resume her performance should Surinam again behave in a manner compatible with the essential basis of the treaty and fulfil her duties *erga omnes*.