



Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires
Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr
Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail

**Groupe de travail «Modification de la
procédure de révision de la COTIF »
Arbeitsgruppe „Änderung
Revisionsverfahren COTIF“
Working group to amend the
procedure for revising COTIF**

**LAW-17034-WGREVCOTIF 3-01
03.04.2017**

Original: EN

ARBEITSGRUPPE „ÄNDERUNG REVISIONSVERFAHREN COTIF“

Rechtliche Bewertung des Verfahrens zur Überarbeitung des COTIF und von
Möglichkeiten, es zu ändern - Dr. Catherine Brölmann

Rechtliche Bewertung des Verfahrens zur Überarbeitung des COTIF und von Möglichkeiten, es zu ändern

Dr. Catherine Brölmann
(*c.m.brolmann@uva.nl*)

7. März 2017

1. *Einleitung*
2. *Heutiger Rechtsrahmen für die Überarbeitung des Übereinkommens und der Anhänge*
 - a. COTIF
 - b. Innerstaatliche Rechtsvorschriften
 - c. Die Dimension des EU-Rechts
 - d. Schnittflächen zwischen Rechtssystemen und allgemeine rechtliche Bewertung
3. *Komplexität und negative Auswirkungen des heutigen Verfahrens zur Überarbeitung des COTIF*
4. *Das Völkerrecht und die Verabschiedung von Vertragsänderungen bei internationalen Organisationen in der Praxis*
 - a. Der Kontext des allgemeinen Völkerrechts und des Vertragsrechts
 - b. Der Kontext des institutionellen Völkerrechts in Lehre und Praxis
 - c. Allgemeine rechtliche Bewertung
5. *Empfehlungen zu möglichen Änderungen des/der Verfahren/s zur Überarbeitung des COTIF und Textvorschläge*
6. *Literaturnachweis*

1. EINLEITUNG

Dieser Bericht bezweckt eine juristische Prüfung der Notwendigkeit und Möglichkeit einer Änderung des Verfahrens zur Überarbeitung des COTIF. Nach einer Beschreibung des derzeitigen Rechtsrahmens des Übereinkommens (Teil 2.a) befasst sich der Bericht mit der Dimension des innerstaatlichen Rechts (Teil 2.b), mit dem EU-Recht (Teil 2.c) und mit Aspekten des allgemeinen Rechtsrahmens, in dem diese Rechtsebenen in Wechselwirkung zueinander stehen (Teil 2.d). Derzeit dauert es im Schnitt sechs Jahre, bis die in den Zuständigkeitsbereich der OTIF-Generalversammlung (GV) fallenden Änderungen am Übereinkommen und seinen Anhängen in Kraft treten. Außerdem ist der genaue Zeitrahmen schwer vorhersehbar, da er von gesetzgeberischen und politischen Prozessen der einzelnen

Mitgliedstaaten abhängt. Derweil verändern sich das Rechts- und Marktumfeld der OTIF schnell. Vor diesem Hintergrund befürwortet vorliegender Bericht eine Änderung mit dem Ziel eines schnelleren Verfahrens zur Überarbeitung des COTIF und seiner Anhänge (Teil 3).

Alsdann wird erörtert, dass ein gestrafftes Verfahren zur Änderung von Regeln unter gleichzeitiger Wahrung der eigenständigen Einwilligung seitens der Mitgliedstaaten ein langwährendes Bestreben bei internationalen Rechtsbeziehungen und in Regierungsorganisationen ist. Mehrere Beispiele zeigen, wie internationale Organisationen dieses doppelte Ziel erreicht haben. Nach einer Betrachtung des Vertragsrechts (Teil 4.a), behandelt der Bericht internationales institutionelles Recht und verschiedene institutionelle Ordnungen aus der Praxis der internationalen Regierungszusammenarbeit (Teil 4.b).

Am Ende zeigt der Bericht einige mögliche Änderungen am Verfahren zur Überarbeitung des COTIF und seiner Anhänge auf, und bietet er einige Formulierungsvorschläge für die relevanten COTIF-Bestimmungen (Teil 5).

Diese *Einleitung* kann zusammen mit Teil 5 (*Empfehlungen zu möglichen Änderungen des Verfahrens zur Überarbeitung des COTIF und Textvorschläge*) als Kurzfassung dieses Berichtes verwendet werden.

2. HEUTIGER RECHTSRAHMEN FÜR DIE ÜBERARBEITUNG DES ÜBEREINKOMMENS UND DER ANHÄNGE

A. COTIF

Die Generalversammlung (GV) entscheidet über Anträge zur Änderung des COTIF und seiner Anhänge, *außer* in Fällen, für die das Übereinkommen insbesondere dem Revisionsausschuss (RA) diese Zuständigkeit zuschreibt. Artikel 33 des COTIF enthält die diesbezüglichen Kompetenzzuweisungen.

Gemäß COTIF 1999 in der Fassung des Protokolls von Vilnius werden Änderungen am Übereinkommen und an seinen Anhängen nicht mehr in einem Protokoll (rechtstechnisch ein Vertrag) festgelegt, wie es laut COTIF 1980 der Fall war. Die Inkraftsetzung solcher Änderungen erfordert somit keinen offiziellen Völkerrechtsakt im Sinne von Artikel 11 und 14 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WÜRV) von 1969 mehr zur Bestätigung des "Ausdrucks der Zustimmung," an einen – neuen – Vertrag, das heißt: das Protokoll "gebunden zu sein". Die Inkraftsetzung einer solchen Änderung erfordert nach dem heutigen Verfahren die 'Zustimmung' des Mitgliedstaates zur vorgeschlagenen Änderung an einem bestehenden Vertrag (COTIF und Anhänge) nach geltendem

einzelstaatlichem Recht. Diese Zustimmung („Genehmigung“) wird nachfolgend dem Generalsekretär der OTIF mitgeteilt.

Abgesehen von möglichen Vorbereitungsprozessen nach einzelstaatlichem oder europäischem Recht ist der Zeitrahmen des Beschlussverfahrens *in* der Generalversammlung vorhersehbar, weil Änderungen direkt in der GV beschlossen werden, bevor sie den Mitgliedstaaten zur Zustimmung mitgeteilt werden (Art. 34(1)). Von den Änderungen, die von der Generalversammlung beschlossen werden, treten die Änderungen am Übereinkommen zwölf Monate nach *Genehmigung* durch zwei Drittel der Mitgliedstaaten in Kraft (Art. 34(2)). Änderungen an den Anhängen treten zwölf Monate nach Genehmigung durch die Hälfte der Mitgliedstaaten in Kraft (Art. 34(3)). Änderungen an den Anhängen können somit vor den Änderungen am eigentlichen Übereinkommen in Kraft treten. Es ist festzuhalten, dass das Verfahren gleichermaßen für alle Vorschriftenänderungen gilt, ob es sich um reine Formulierungsänderungen oder um inhaltliche Änderungen technischer Anforderungen handelt. Der Bericht der Rechtsabteilung der OTIF (OTIF Bericht 2016) (S. 4) erinnert beispielsweise daran, dass die redaktionelle Änderung von „Europäische Gemeinschaften“ in „Europäische Union“ im Artikel 3(2), COTIF, dem gleichen nationalen Genehmigungsverfahren unterzogen wurde wie die Bestimmung in Artikel 9, CUV, zur Haftung für Bedienstete und andere mit der Instandhaltung beauftragte Personen.

Die Inkraftsetzung der Änderung gemäß oben erwähnten Bestimmungen gilt nicht für Mitgliedstaaten, die vor dem Inkrafttreten mittels einer Erklärung kundgetan haben, dass sie die Änderung(en) nicht akzeptieren. Treten die beschlossenen Änderungen in Kraft, werden der oder die betroffenen Anhänge mit und zwischen jenen Mitgliedstaaten ausgesetzt, die ihre Ablehnung der Änderung fristgerecht erklärt haben.

Die Mitgliedstaaten brauchen somit keine Änderung zu akzeptieren, an die sie nicht gebunden sein möchten (was sie jedoch ausdrücklich mitteilen müssen, bevor besagte Änderung in Kraft tritt). Des Weiteren gestattet Artikel 42(1) den Mitgliedstaaten, *jederzeit* zu erklären, dass sie einen Anhang in seiner Gesamtheit nicht anwenden.

Die ‘Genehmigung’ der von der GV beschlossenen Änderung durch die Mitgliedstaaten hat ausdrücklich zu erfolgen. Es bedarf eines gesonderten Rechtsakts um die Inkraftsetzung der Änderung abzuschließen.

Das in Artikel 34, COTIF beschriebene Verfahren sieht keine Frist für die Genehmigung durch die einzelnen Mitgliedstaaten vor. Die Erteilung einer solchen Genehmigung ist abhängig von einzelstaatlichen Rechtsbestimmungen (s. Teil 2.b), und kann ebenfalls von politischen Gegebenheiten beeinflusst werden. Daher kann

dieser Prozess sehr langwierig, sein zeitlicher Ablauf schwer absehbar, und die Prozessgestaltung je nach Mitgliedstaat anders sein.

Vom Revisionsausschuss (RA) beschlossene Änderungen hingegen werden den Mitgliedstaaten vom Generalsekretär (GS) mitgeteilt, und treten im Prinzip 12 Monate nach dieser Notifizierung in Kraft. Im Falle des RID-Fachausschusses (Anhang C) und des Fachausschusses für technische Fragen (Anlagen zu den ER APTU – Anhang F) beträgt dieser Zeitraum sechs Monate. Das Verfahren zur Umsetzung von durch die GV beschlossenen Änderungen stützt sich auf die ausdrückliche Genehmigung durch den Staat in jedem einzelnen Falle, derweil das Verfahren zu von den Ausschüssen beschlossenen Änderungen einen 'Ausstiegsmechanismus' (Opting-out-Mechanismus) vorsieht. Ab Mitteilung durch den GS haben die Mitgliedstaaten vier Monate Zeit, Widerspruch einzulegen. In Ermangelung eines Widerspruchs tritt die Änderung für alle Mitgliedstaaten in Kraft. Erhebt ein Mitgliedstaat einen Widerspruch, wird für ihn der betreffende Anhang ausgesetzt. Lehnt ein Viertel der Mitgliedstaaten die Änderung ab, tritt sie nicht in Kraft (Art. 35(4)).

Hat ein Mitgliedstaat erklärt, dass er eine Änderung *nicht* genehmigt, wird der betroffene Anhang für diesen Staat vollumfänglich ausgesetzt (gemäß Art. 34(7)), und gilt auch keine frühere Fassung dieses Anhangs für diesen Staat (ein Unterschied zu anderen Organisationen, wie z.B. der ICAO). Dadurch wird verhindert, dass in den Mitgliedstaaten gleichzeitig mehrere Fassungen der Einheitlichen Rechtsvorschriften gelten, was der Wahrung der Einheitlichkeit des internationalen Beförderungsrechtes dient.¹

Der Fachausschuss für technische Fragen genießt eine Sonderstellung, da er zuständig ist für die Änderung der APTU-Anlagen, für die keine Genehmigung durch GV oder Mitgliedstaaten erforderlich ist (COTIF Art. 33(6)). Außerdem ist der RID-Fachausschuss (im OTIF-Gefüge etwas abgedehnt und mit UNECE zusammenarbeitend), befugt, Änderungen am RID (Anhang C) zu beschließen, ohne dazu die Genehmigung der Generalversammlung einzuholen (COTIF Art. 33(5)).

B. INNERSTAATLICHE RECHTSVORSCHRIFTEN

Wie weiter oben erklärt, müssen die von der GV beschlossenen Änderungen des COTIF und seiner Anhänge von den Mitgliedstaaten 'genehmigt' werden (Art. 34). Es gibt also mit anderen Worten keinen eigenen Vertrag (üblicherweise 'Protokoll'), mit den anstehenden Änderungen, an den sich zu binden der Staat gemäß Artikel 11

¹ Vierte Generalversammlung der OTIF, AG 4/5.26 (2.6.1997), *Inhaltliche Vorgaben für die weiteren Beratungen im Revisionsausschuss*, Änderungen des Übereinkommens und Inkraftsetzung der Beschlüsse des Revisionsausschusses, S. 4.

ff des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge aus dem Jahre 1969, (WÜRV), seine Einwilligung geben muss. Die 'Genehmigung' ist eher ein Zeichen dafür, dass der Mitgliedstaat Änderungen an einem Vertrag zustimmt, dessen Partei er bereits ist. Eine solche Genehmigung wird dem Generalsekretär der OTIF durch eine 'Mitteilung' kundgetan (Art. 34(4)), dem ausschlaggebenden Rechtsakt auf internationaler Ebene. Die Mitgliedstaaten müssen diesen Rechtsakt erfüllen, um die geänderte Fassung des Übereinkommens oder Anhangs zu akzeptieren und dadurch gebunden zu sein.

Die Genehmigung des Änderungsvorschlages durch den Mitgliedstaat erfolgt gemäß seinen innerstaatlichen Rechtsvorschriften. Die 'Genehmigung' in diesem Sinne (zu unterscheiden von der 'Zustimmung eines Staates, durch einen Vertrag gebunden zu sein' gemäß Art. 14 WÜRV), und ihre Mitteilung (vgl. Art. 34(4), COTIF) an den Depositar können als Rechtsakte unterschiedlichste Formen annehmen und nach vielen einzelstaatlichen Rechtsvorgaben ein weit weniger aufwendiges Verfahren darstellen als die klassische 'Hinterlegung eines Ratifizierungsinstrumentes' (zu einem Vertrag).

Dies bestätigt in der Tat eine erste Untersuchung der nationalen Genehmigungsverfahren durch die Rechtsabteilung der OTIF in einigen wenigen Mitgliedstaaten (mit unterschiedlicher Rechtskultur und -tradition), im Rahmen des oben erwähnten OTIF-Berichts 2016. In der Schweiz, Spanien, dem Vereinigten Königreich und Frankreich fällt die Genehmigung einer Änderung in die Regulierungsbefugnis der Regierung. In Deutschland hingegen bedarf es dazu eines Gesetzes (worauf Deutschland auch bei der Vorbereitung und den Verhandlungen des Änderungsprotokolls von 1999 hinwies).²

In den Niederlanden ist der rechtliche Kontext wiederum ein anderer, weil hier keine Gesetzgebung erforderlich ist, sondern die Zustimmung des Parlaments ('Genehmigung' im Sinne der innerstaatlichen Rechtserfordernis). Beschlüsse von Regierungsorganisationen, die, um rechtskräftig zu werden, einer zusätzlichen 'Genehmigung' seitens der Mitgliedstaaten bedürfen (auf Völkerrechtsebene, dem institutionellen Rahmen der OTIF), sind nach niederländischem Recht 'Beschlüsse von Regierungsorganisationen mit Vertragscharakter'.³ Die Genehmigung derartiger internationaler Beschlüsse erfordert in der Regel die Zustimmung des Parlaments, außer, es gilt die im

² Was ein substantielles Element in der Diskussion über ein vereinfachtes Verfahren war (s. z.B. OTIF Dok. Rev. 10/3 24.1.1997 ('Stellungnahmen'); OTIF Dok. Rev. 13/2.29, 15.10.1997, zum Entwurf von Art. 29; Niederschrift des Revisionsausschusses, 22. Sitzung, 1.-4.2.1999, S. 42-45; Niederschrift 5. OTIF-Generalversammlung, 26.5 – 3.6.1999, S. 49-54).

³ Zweite Kammer, Sitzungsperiode 1988-1989, 21 214 (R 1375), Nr. 3 (*Begründung zum Gesetz über die Genehmigung zur Bekanntgabe von Verträgen*), S.13.

Recht vorgesehene Ausnahme für 'Durchführungsverträge'.⁴ Von dieser Ausnahme wird häufig Gebrauch gemacht.⁵ Ist jedoch die parlamentarische Zustimmung erforderlich, wird sie meist über das 'Verfahren der stillschweigenden Zustimmung' eingeholt⁶, bei dem kein Gesetz verabschiedet werden muss (und das daher weniger zeitaufwendig ist). Übrigens wurden wie in vielen Staaten bestimmte Einheitliche Rechtsvorschriften des COTIF in den Niederlanden als für den inländischen Schienenverkehr geltend erklärt.⁷

Deutschlands Kommentare, insbesondere zur Notwendigkeit nationaler Gesetzgebung, haben damit zu tun, dass sich bestimmte COTIF-Änderungen auf nationales Zivilrecht auswirken, speziell im Bereich der Haftung. Auch aus den Vorbereitungsarbeiten zum Protokoll von Vilnius wird ersichtlich, dass Bestimmungen zum Geltungsbereich, oder zur Haftung, bzw. zur Beweislast, in einigen Mitgliedstaaten der Zustimmung des Parlaments bedürfen, sowie möglicherweise, wie in Deutschland, zusätzlicher Gesetzgebung, damit COTIF-Vorschriften in nationales Recht einfließen können. Deutschland wies darauf hin, dass es schwierig sein dürfte, derartige Gesetze innerhalb kurzer und vorhersehbarer Fristen zu verabschieden.

Allgemein gilt, dass die einzelstaatlichen Verfahren unterschiedlich lange dauern können, weil die Anzahl der betroffenen Ministerien je nach Staat unterschiedlich sein kann, wobei zum Beispiel nur ein, oder gleich alle Ministerien betroffen sein können (s. Bericht der Rechtsabteilung der OTIF aus 2016, S. 5).

C. DIE DIMENSION DES EU-RECHTS

Aufgrund von Artikel 38(1), COTIF ("Der Beitritt zum Übereinkommen steht regionalen Organisationen für wirtschaftliche Integration offen, die über eine für ihre Mitglieder verbindliche Gesetzgebungsbefugnis auf Gebieten, die Gegenstand dieses Übereinkommens sind, verfügen und deren Mitglieder ein oder mehrere Mitgliedstaaten sind. [...]"), wurde die Europäische Union 2011 Mitglied der OTIF.⁸

⁴ *Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen*, Article 7(b).

⁵ *Ebd.*, S. 13, und *Mitteilung* der Änderungen am RID vom 27. November 2012 durch den Außenminister ans Parlament (Zweite Kammer, Sitzungsperiode 2013–2014, 30 952, Nr. 134).

⁶ Staten-Generaal, vergaderjaar 2015–2016, 34 540, nr. 1

⁷ S. niederländisches Zivilgesetzbuches 8:18, und niederländisches Eisenbahngesetz, Art. 59, welche jeweils Vorgaben aus CIM und CUI übernommen haben.

⁸ Vereinbarung vom 23. Juni 2011 zwischen der OTIF und der Europäischen Union (http://www.otif.org/fileadmin/user_upload/otif_verlinkte_files/04_recht/02_COTIF/AG_10-5_ad1_e.pdf)

Inhaltlich gibt es zwischen dem europäischen Verkehrsrecht und dem durch das COTIF und seine Anhänge eingerichteten System Überschneidungen. Hier sei nur das *Erste Eisenbahnpaket* aus dem Jahre 2001 erwähnt, ein bedeutsames Paket europäischer Richtlinien; das 2004 verabschiedete *Zweite Eisenbahnpaket* sollte einen rechtlich und technisch integrierten europäischen Eisenbahnraum schaffen; das *Dritte Eisenbahnpaket* aus 2007 strebte eine Öffnung des internationalen Fahrgastverkehrs in der EU für den Wettbewerb bis 2010 an; die Neufassung der Richtlinien aus 2001 wurde 2012 abgeschlossen. Das *Vierte Eisenbahnpaket* wurde 2016 verabschiedet und genehmigt.⁹

Heute stellt die Europäische Union mit 26 ihrer 28 Mitgliedstaaten fast 55% der Mitglieder der OTIF. Allerdings beteiligen sich die EU-Mitgliedstaaten *oder* die Union (mit gleicher Stimmenzahl) an Abstimmungen (Art. 6(3) der OTIF-EU Vereinbarung aus 2011).

Die *Abkopplungsklausel* in Artikel 2 der OTIF - EU Vereinbarung aus 2011 bestätigt, dass die Beziehungen zwischen EU-Mitgliedstaaten, die gleichzeitig OTIF-Mitglieder sind, EU-Recht anstatt OTIF-Recht unterliegen. Die *Kollisionsklausel* in Artikel 3(2) des COTIF besagt, dass für OTIF-Mitgliedstaaten, welche ebenfalls Mitglieder der EU oder Parteien des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) sind, (d.h. alle EFTA-Staaten außer der Schweiz), Verpflichtungen gemäß EU- und EWR-Recht Vorrang gegenüber Verpflichtungen gemäß den Bestimmungen des COTIF haben. Über eine einseitige Erklärung hat die Schweiz ihr Recht und ihre Politik dem Vorrang von EU- und EWR-Vorschriften bei ihren Beziehungen zu den betroffenen OTIF-Staaten angepasst.¹⁰

Das COTIF ist ein gemischtes Übereinkommen, ebenso wie seine genehmigten geänderten Fassungen - unter Berücksichtigung der einzelstaatlichen Ausgestaltungen dieser 'Genehmigung', wie weiter oben unter Teil B beschrieben. In diesem Bericht wird nicht auf die Kompetenzteilung zwischen der Union und den EU-Mitgliedstaaten¹¹ eingegangen. Sie wird gelegentlich angefochten, wie der Beschluss des Rates aus 2014 über einen gemeinsamen Standpunkt der EU zu u. a. den in der 25. Sitzung des Revisionsausschusses zu verabschiedenden Änderungen des COTIF und seiner Anhänge zeigt,¹² der

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1489833451335&uri=CELEX%3A52013DC0025>

¹⁰ 10. Generalversammlung, *Erklärung der Schweizerischen Eidgenossenschaft im Zusammenhang mit dem Beitritt der Europäischen Union zum COTIF* vom 23. Juni 2011 (bei der Rechtsabteilung der OTIF verfügbar).

¹¹ 2013/103/EU: *Beschluss des Rates vom 16. Juni 2011 über die Unterzeichnung und den Abschluss (der Vereinbarung zwischen der EU und der OTIF)*, ABl. L 51, 23.2.2013, S. 1-7

¹² 2014/699/EU vom 24. Juni 2014 Beschluss des Rates vom 24. Juni 2014 zur Festlegung des im Namen der Europäischen Union anlässlich der 25. Sitzung des OTIF-Revisionsausschusses zu

Deutschland zu einer Klage gegen den Rat veranlasste (Deutschland vertritt die Ansicht, der Rat habe durch seinen Beschluss versucht, zu Bestimmungen, welche sich seiner Zuständigkeit entziehen, einen gemeinsamen Standpunkt herbeizuführen), und aufgrund dessen die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland angestrengt hat (wegen Verstoßes gegen besagten Standpunkt aus demselben Beschluss) – die beide bisher noch nicht entschieden wurden.¹³

D. SCHNITTFLÄCHEN ZWISCHEN RECHTSSYSTEMEN – ALLGEMEINE RECHTLICHE BEWERTUNG

Das COTIF steht in einem eher komplexen Rechtsgefüge. Da Übereinkommen und Anhänge Bestimmungen enthalten, die sowohl Bereiche des öffentlichen als auch des Privatrechts erfassen, hängt die Ausführung der Einheitlichen Rechtsvorschriften stark mit der innerstaatlichen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten zusammen.

An sich ist dies unproblematisch. Da internationales und regionales Recht ausgehend von souveränen Staaten von unten nach oben erarbeitet werden, steht es den Staaten frei, ihre innerstaatliche Rechtsordnung innerhalb jenes völkerrechtlichen Rahmens zu gestalten, an den sie gebunden sind. Werden Staaten Vertragspartei, können sie nach Gutdünken entscheiden, *wie* sie ihre vertraglichen Verpflichtungen in innerstaatliches Recht übernehmen, solange sie ihren internationalen Verpflichtungen nachkommen; wegen letzterer Bestimmung ist die Umsetzung eines Menschenrechtsvertrages ein weit 'invasiverer' Prozess als zum Beispiel die eines Vertrages über den Verlauf einer Flussgrenze.

Im Völkerrecht untersagt ein altes Postulat den Staaten, unter dem Vorwand nationalen Rechts internationale (Vertrags-) Verpflichtungen nicht zu erfüllen. Der Ständige Internationale Gerichtshof hat bekanntermaßen entschieden, dass "aus der Warte des Völkerrechts betrachtet (...) Stadtrecht lediglich Ausdruck des Willens und Handelns von Staaten" ist.¹⁴ Dieses Prinzip spiegelt heute Art. 27 WÜRV (*Einhaltung*) und Artikel 46 WÜRV (*Gültigkeit der Zustimmung, durch einen Vertrag gebunden zu sein*).

Der Vorrang des EU-Rechts (und infolgedessen in gewissem Masse des EWR-Rechts) wird von der Kollisionsklausel des COTIF anerkannt, an das sich alle

bestimmten Änderungen des Übereinkommens über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) und seiner Anhänge zu vertretenden Standpunkts (ABl. L 293, S. 26)

¹³ Deutschland gegen den Rat der Europäischen Union (Fall C-600/14, 22 Dezember 2014) und Europäische Kommission gegen Deutschland (Fall C-620/16, 29 November 2016).

¹⁴ Sache *Certain German Interests in Polish Upper Silesia (Bestimmte deutsche Interessen im polnischen Oberschlesien)*, Ständiger Internationaler Gerichtshof, 1926, S. 19.

Vertragsstaaten ausdrücklich gebunden haben (Art. 26 WÜRV). OTIF-Vertragsstaaten, die nicht Mitglied der EU sind, hätten insofern keine Handhabe, von OTIF-Vertragsstaaten, die gleichzeitig EU-Mitgliedstaaten sind, den Vorrang von COTIF gegenüber EU-Recht zu fordern, beispielsweise zugunsten eines OTIF-weiten Überarbeitungsmechanismus, der langsamer verläuft als die Entscheidungsfindung der EU.

Aus den vorhergehenden Absätzen wird deutlich, dass das vielschichtige Rechtsumfeld des COTIF unterschiedliche Kategorien von ‚Genehmigungen‘ zur Folge hat. Die wichtigste Unterscheidung ist die zwischen der einzelstaatlichen ‚Genehmigung‘ als *Völkerrechtsakt* (Zeichen der Zustimmung des Mitgliedstaates zu Änderungen an einem Vertrag, dessen Vertragspartei er bereits ist; üblicherweise innerhalb des institutionellen Rahmens einer Organisation, also auch der OTIF), und der ‚Genehmigung‘ als *nationaler Rechtsakt* (Genehmigung nach einzelstaatlichem Recht, normalerweise durch das Parlament, des künftig vom Staat zu erfüllenden Völkerrechtsaktes).

Andererseits kann auch der traditionell ‚Ratifizierung‘ genannte klassische Ausdruck der ‚Zustimmung, gebunden zu sein‘ im Rahmen des Vertragsentstehungsprozesses auf internationaler Ebene, ‚Genehmigung‘ genannt werden (s. beispielsweise Art. 3(2) des Protokolls aus 1999: ‚dieses Protokoll bedarf der Ratifizierung, der Annahme oder der Genehmigung‘; und s. Art. 14, WÜRV). Der rechtstechnische Unterschied zwischen der ‚Genehmigung‘ in Form einer Ratifizierung und der ‚Genehmigung‘ als Bestätigung einer bereits in einem internationalen Rahmen vorbereiteten Entscheidung ist insofern relevant, als Letztere in vielen nationalen Rechtssystemen ein weniger umständliches Verfahren erfordert.

Drittens wird in diesem Bericht der Klarheit wegen der Begriff ‚Ratifizierung‘ nur in Bezug auf den internationalen Rechtsakt des ‚Ausdrucks der Zustimmung, an einen Vertrag gebunden zu sein‘ verwendet; der Begriff ‚Ratifizierung‘ wird nicht für die Zustimmung des Parlaments zu innerstaatlichen Rechtsakten verwendet, wie dies zum Beispiel nach der Verfassungstradition des Vereinigten Königreichs der Fall ist. In einigen Regierungsorganisationen wird der Begriff ‚negative Ratifizierung‘ verwendet, wenn Opting-Out (Ausstieg) gemeint ist (s. weiter unten unter 4.B).

3. KOMPLEXITÄT UND NEGATIVE AUSWIRKUNGEN DES HEUTIGEN VERFAHRENS ZUR ÜBERARBEITUNG DES COTIF

Das internationale Rechts- und Marktumfeld der OTIF entwickelt sich schnell.

- In den ersten zwanzig Jahren seines Bestehens wurde das COTIF viermal geändert. Seit das COTIF in der Fassung von 1999 im Jahre 2006 in Kraft trat, wurde es dreimal geändert. Der Überarbeitungsrythmus beschleunigt sich also, was im Lichte der Vertiefung der internationalen Beziehungen nicht verwundern darf.
- Ein zusätzlicher Faktor ist die Dimension des EU-Rechts, wonach EU-Verkehrsrecht sich auf dem Gebiet der EU mit COTIF-Recht deckt, wobei die Rechtsetzungsprozesse in der EU etwas schneller vonstattengehen.
- Marktseitig beschleunigen und intensivieren sich globaler Handel und Verkehr; dies erfordert eine immer schnellere Reaktion auf die Entwicklungen des Handels;
- Hier ist festzuhalten, dass nach dem derzeit zur Diskussion stehenden Entwurf des Gründungstextes der OSShD, die Organisation eine Beschleunigung ihres Überarbeitungsverfahrens erwägt.

Derweil dauern Änderungen am COTIF und an seinen Anhängen, die in die Zuständigkeit der Generalversammlung fallen, *im Schnitt* 6 Jahre. Das langwierige COTIF-Überarbeitungsverfahren hat mehrere nachteilige Auswirkungen rechtlicher und anderer Art:

- Vergeht eine lange Zeit zwischen bedeutsamen Übereinkommensänderungen und deren Inkrafttreten, kann sich das nachteilig auf erforderliche Folgeänderungen auswirken, da diese in Verbindung stehen können zu den noch nicht in Kraft getretenen Änderungen.
- Das COTIF sieht zwei unterschiedliche Verfahren für Änderungen am COTIF und an den Anhängen vor (s. Abs. 2.a), wodurch sich Inkohärenzen zwischen Anhängen oder gar innerhalb einzelner Anhänge ergeben können. Siehe Beispiel im OTIF Bericht aus 2016 (S.6).
- Vergeht viel Zeit bis zum Inkrafttreten der COTIF-Änderungen¹⁵, wirkt sich das unmittelbar auf den Eisenbahnmarkt der Mitgliedstaaten aus. Der Regulierungsrahmen entspricht nicht dem Marktbedürfnis nach Schnelligkeit und Anpassungsfähigkeit – was im Endeffekt den Anteil der Mitgliedstaaten am Eisenbahnverkehrsmarkt beeinträchtigen kann.
- Was für die Auswirkungen eines verzögerten Inkrafttretens der COTIF-Änderungen auf den Markt gilt, gilt auch für die Unvorhersehbarkeit des Inkraftsetzungstermins. Die einzelstaatliche Genehmigung ist abhängig von rechtlichen und bisweilen politischen Gegebenheiten der jeweiligen nationalen Rechtsordnung des Mitgliedstaates.

¹⁵ Falls nicht anders angegeben, umfassen Begriffe wie "COTIF-Änderungen" oder "Änderungen am Übereinkommen" auch die Änderungen an den Anhängen.

- Aus der parallelen Entwicklung nationalen und regionalen Rechts (der EU, aber auch des EWR), können Inkohärenzen und Abweichungen im Vergleich zu COTIF-Vorschriften entstehen. Demzufolge können sich Mitgliedstaaten gezwungen sehen, eine Erklärung über die Nichtanwendung bestimmter COTIF-Anhänge abzugeben. 2006 riet so die Europäische Kommission (gefolgt von den EWR-Staaten), den EU-Mitgliedstaaten, eine Erklärung über die Nichtanwendung der vollständigen CUI, APTU und ATMF-Anhänge abzugeben, weil diese Vorschriften dem EU-Recht nicht entsprachen. Die meisten der Erklärungen wurden erst zurückgezogen, nachdem der Revisionsausschuss in seiner 24. Sitzung 2009 die erforderlichen Änderungen verabschiedet hatte, die 2010 in Kraft traten, sowie nach dem Beitritt der EU zum COTIF im Jahre 2011.¹⁶

Im Bericht der OTIF aus 2016 heißt es, das OTIF-Sekretariat “istüberzeugt davon, dass ein weiterer Schritt in Richtung Vereinfachung des Revisionsverfahrens getan werden muss” (S. 6), aus Gründen – kurz gesagt – der inneren Kohärenz des COTIF-Systems und seiner allgemeinenAnpassungsfähigkeit. Aus der Warte des Völkerrechts und des Institutionellen Rechts betrachtet, erscheint diese Meinung berechtigt.

4. DAS VÖLKERRECHT UND DIE VERABSCHIEDUNG VON VERTRAGSÄNDERUNGEN BEI INTERNATIONALEN ORGANISATIONEN IN DER PRAXIS

A. DER KONTEXT DES ALLGEMEINEN VÖLKERRECHTS UND DES VERTRAGSRECHTS

Im dezentralisierten System des Völkerrechts werden Verpflichtungen traditionell als unmittelbar auf der Zustimmung der Staaten beruhend ausgelegt (andere Gegenstände des Völkerrechts beiseite zu lassen) – was den Vorrang von Vertragsinstrumenten und Vertragsrecht in Völkerrechtsbeziehungen erklärt. Demzufolge ist für Vertragsänderungen die gleiche Zustimmung der Staaten erforderlich (vgl. Art. 39-41 WÜRV). Im Völkerrecht ist es daher nicht unüblich (und es ist im Vertragsrecht unproblematisch – s. Art. 39 WÜRV), dass Staaten ihre Zustimmung *ex ante* erteilen. Souveräne Staaten können somit Vertragsorganen oder Regierungsorganisationen bestimmte Zuständigkeiten übertragen (vgl. Art. 92 der Verfassung der Niederlande, in dem diese Möglichkeit auf Ebene des innerstaatlichen Rechts bestätigt wird). Eine solche Übertragung bildet eine

¹⁶ S. Erklärung des EFTA-EWR-Mitglieds Norwegen vom 14. Juni 2014, zur Rücknahme der Vorbehalte gegen die Anhänge E (CUI), F (APTU) und G (ATMF).

allgemeine Konsensgrundlage, aufgrund derer ein internationales Organ entscheiden kann – beispielsweise über die Verabschiedung von Regeln – ohne in jedem einzelnen Fall jeweils die Zustimmung der Mitgliedstaaten einholen zu müssen.

International gibt es in der Praxis eine Reihe solcher möglichen Mechanismen (s. weiter unten unter B). Es überrascht nicht, dass diese Mechanismen im Kontext internationaler Organisationen entstanden sind, die als Zustimmungsbasierte Vertragssysteme geschaffen wurden, gerade um über eine einigermaßen zentralisierte Infrastruktur die internationale Kooperation zu erleichtern. Die Regelsetzung von Regierungsorganisationen reicht von der Vorbereitung oder Überarbeitung von Verträgen in einem klassischen Prozess einerseits bis zur ‘Mehrheitsentscheidung’ andererseits, bei der das internationale Gremium eine endgültige Entscheidung aufgrund der vorher erteilten Zustimmung fällt, und dabei gleichzeitig in anderer Zusammensetzung als der Vollversammlung arbeitet und/oder Entscheidungen mehrheitlich anstatt einstimmig fällt. Meistens sind die Mitgliedstaaten dennoch in irgendeiner Form eingebunden (s. unten, B und C). Was das Rechtsinstrument angeht, kann die Regierungsorganisation technisch betrachtet neue Bestimmungen erlassen, oder einen bestehenden Vertrag oder dessen Anhang oder Anhänge ändern. Es steht aber weiterhin die vorrangige rechtliche Frage nach der Voraussetzung der Zustimmung der Staaten im Raume.

Konsens-basiertes Vorgehen wird nicht dadurch gefährdet, dass an einem Punkt der Regelsetzung durch die Organisation das Völkerrecht *aus* dem vertraglichen Bereich (des Vertragsrechts) *in* den institutionellen Bereich übergehen kann, und die ‘Vertragsparteien’ zu ‘Mitgliedstaaten’ werden. In einer Sache vor dem niederländischen Staatsrat ging es um die Auslegung des Gründungsübereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Die niederländische Seefahrerwohlfahrt vertrat die Ansicht, die ‘Ratifizierung’ eines IAO-Übereinkommens durch die IAO-Mitgliedstaaten gemäß Artikel 19(5) de IAO-Grundübereinkommens besage, dass der davorliegende Schritt der ‘Verabschiedung’ durch das IAO-Plenum (gemäß Art. 19(1), IAO-Übereinkommen), der ‘Unterzeichnung’ gemäß Vertragsrecht gleichkomme. Demzufolge seien die Niederlande als IAO-Mitglied gemäß Art. 18, WÜRV, rechtlich verpflichtet gewesen, Gegenstand und Zweck des IAO-Übereinkommens Nr. 163 (über die soziale Betreuung der Seeleute auf See und im Hafen) nach der ‘Verabschiedung’ im IAO-Plenum zu befolgen. Gegen diese Verpflichtung hätten die Niederlande dadurch verstoßen, dass sie die Subventionierung der Seefahrerwohlfahrt beendet haben. Der Staatsrat vertrat jedoch diese *vertragsrechtliche* Betrachtungsweise zur Erarbeitung von IAO-Übereinkommen nicht. Stattdessen betrachtete er die Verabschiedung des IAO-Übereinkommens 163 als Teil eines *institutionellen*

Rechtsprozesses (s. weiter unten unter 4.B Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur gleichzeitigen Berichterstattung), für den Art. 18, WÜRV, nicht gilt.¹⁷

Ähnliche akademische Diskussionen hat es darüber gegeben, ob und wann Rechtssetzungsakte von Regierungsorganisationen wie in der 'Vertragspraxis' wie Verpflichtungen betrachtet werden sollen, die sich aus dem Gründungsvertrag für die Mitgliedstaaten der Organisation ergeben, oder, andererseits, wie 'legislative' Akte einer Regierungsorganisation, die deren Mitgliedstaaten binden.¹⁸ Ersterer Ansatz wurde zum Beispiel vom Internationalen Gerichtshof vertreten, als dieser sich mit dem Konflikt zwischen dem Montreal Übereinkommen aus 1971 und der Resolution 748 des Sicherheitsrates befasste – die ihren Ursprung in der UN-Charta hat – einem traditionellen Fall von Vertragskollision.¹⁹

Im Zusammenhang mit vorliegendem Bericht kann bei beiden Betrachtungsweisen der verbindliche Charakter dieser Rechtsetzungsakte der Regierungsorganisation im Völkerrecht einvernehmlich aufgrund der *vorab erteilten* Zustimmung seitens der Staaten erklärt werden.

B. DER KONTEXT DES INTERNATIONALEN INSTITUTIONELLEN RECHTS IN THEORIE UND PRAXIS

Nach der Erörterung der Theorie und Lehre des Völkerrechts im Zusammenhang mit der sogenannten 'Straffung der Verfahren zur Änderung der Vorschriften' befasst sich dieser Bericht mit einigen Beispielen aus der internationalen Praxis der Rechtssetzung und Rechtsänderung. Zunächst finden sich in internationalen Organisationen mit einem spezialisierten oder technischen Betätigungsfeld eine Vielzahl von Regelsetzungstätigkeiten; in der nachfolgenden, nicht erschöpfenden Aufzählung finden sich dafür einige Beispiele.

Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO)

¹⁷ Niederländische Seefahrerwohlfahrt [*Stichting Zeemanswelzijn Nederland*] versus Ministerium für Verkehr, öffentliche Arbeiten und Wasserwirtschaft, 27. Juli 2005, Kammer für Verwaltungsrecht des Staatsrates (200410468/1, LjN Nr. AU0095, AB (2006) Nr. 177). Kommentar in *Oxford Reports on International Law in Domestic Courts* (OUP 2009) <<http://www.oup.com/online/ilcd/>>.

¹⁸ M. Fitzmaurice teilt die erste Auffassung (at 316-317), und Alexandrowicz die gegenteilige (at 152), über Rechtssetzungsakte von Fachorganisationen: "dies ist zweifelsohne ein außervertraglicher Prozess".

¹⁹ *Case concerning Questions on Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie* (Fragen zu Interpretation und Anwendung des Montreal Übereinkommens aus 1971, die sich aus dem Luftfahrtzwischenfalls über Lockerbie ergeben) (Vorläufige Maßnahmen), 14. April 1992, IGH Rep. 1992, at 126

1. Das ICAO-Abkommen sieht einen 'Ausstiegs'-Mechanismus, bzw. eine Negativratifizierung für Normen zur zivilen Luftfahrt vor, die dem Abkommen beigelegt werden kann (ICAO-Abkommen, Artikel 54(1), 90, 37 und 38).
2. Wenn die Frist für die Ausstiegserklärung verstrichen ist, sind jene Mitgliedstaaten, die sich nicht gemeldet haben, von Rechts wegen an die jeweiligen Bestimmungen gebunden. Was nicht unbedingt heißt, dass sie die Bestimmungen anwenden. Fast die Hälfte der Mitglieder hat nicht angegeben, ob sie die internationalen Standards und Empfehlungen, welche die Organisation verabschiedet hat, anwenden. Oft haben Mitgliedstaaten internationale Standards nicht angewandt, die ICAO aber auch nicht darüber in Kenntnis gesetzt, was sie nach Artikel 38 des Abkommens eigentlich tun sollten. Das Sekretariat setzt sich daher weiterhin dafür ein, dass die Anwendung ausdrücklich mitgeteilt wird.²⁰
3. In der ICAO sind Vorbehalte generell gestattet, obgleich Mitglieder, die Vorbehalte in Bezug auf Sicherheitsstandards anmelden, von der Teilnahme am internationalen Flugverkehr ausgeschlossen werden können.²¹

Internationale Arbeitsorganisation (IAO)

1. Die IAO zeichnet sich durch ihr starkes Sekretariat und den Gründungsauftrag zur Vorbereitung und Verabschiedung von Übereinkommen mit Zweidrittelmehrheit der Internationalen Arbeitskonferenz aus (Art. 19). Die Ratifizierung der Übereinkommen ist für die Organisation von grundlegender Bedeutung. Die Mitgliedstaaten müssen die Übereinkommen nicht nur ihren zuständigen Instanzen unterbreiten, und innerhalb von 18 Monaten Rückmeldung erstatten, sondern müssen auch, solange die Ratifizierung noch nicht erfolgt ist, in regelmäßigen Abständen über den Erarbeitungsstand ihrer Gesetze und Praktiken in Bezug auf den Gegenstand des Übereinkommens berichten (IAO-Übereinkommen Art. 19(5)(a), (b) & (e)). Diese Berichte werden vom IAO-Fachausschuss für die Anwendung von Übereinkommen und

²⁰ Schermers & Blokker, §1294.

²¹ ebd., §1309.

Richtlinien geprüft, der wiederum die Internationale Arbeitskonferenz informiert, die alsdann die Berichte erörtert.²²

2. Gemäß ILO-Übereinkommen *müssen* die verabschiedeten Texte *ohne* zusätzliche Zeichnung durch die Staaten von den Regierungen den zuständigen einzelstaatlichen Gesetzgebungsorganen unterbreitet werden; wenn diese die Übereinkommen angenommen haben, ist der Staat zur Ratifizierung *verpflichtet*. Einige Kommentatoren erwähnen eine nachfolgende 'Notifizierung' durch die Außenminister an die Organisation, die anstatt einer Hinterlegung oder Ratifizierung erfolge. Dass die nationale Legislative unmittelbar angewiesen wurde, ging beispielsweise der französischen Regierung zu weit, die diese Bestimmung erst 1926 akzeptierte.²³
3. Etwa ein Drittel der 187 Mitglieder der IAO kommen dieser Verpflichtung nach, zwei Drittel der Mitglieder jedoch meistens innerhalb von fünf Jahren.²⁴

Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO)

1. IMO-Übereinkommen treten üblicherweise innerhalb von fünf Jahren nach Verabschiedung in Kraft.²⁵
2. Sie müssen über regelmäßige Änderung des verfügenden Teils oder der Anhänge auf den aktuellen Stand gebracht werden. Das ursprüngliche Änderungsverfahren bei der IMO erwies sich jedoch als sehr träge. Das Übereinkommen aus 1960 legt beispielsweise fest, dass Änderungen in Kraft treten, nachdem (meistens) 2/3 der Parteien des Übereinkommens sie angenommen haben. Ein neu gestaltetes Änderungsverfahren wurde ab 1972 für Übereinkommen angewandt; darin ist die (nach IMO-Sprachgebrauch) 'stillschweigende Zustimmung'²⁶ oder (nach Sprachgebrauch von Schermers & Blokker) 'negative Zustimmung'²⁷ der Staaten zu Änderungen vorgesehen.

²² ebd., §1284.

²³ S. Charles Rousseau, *Droit international public*, 1953, at 39; Paul Reuter, at 43

²⁴ Schermers & Blokker, §1286.

²⁵ ebd., §1281.

²⁶ <http://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/Home.aspx>

²⁷ Schermers & Blokker, §1266.

3. Im Falle des SOLAS-Übereinkommens aus 1974 werden beispielsweise Änderungen an einem Anhang 'am Ende eines Zweijahreszeitraums ab dem Datum der Mitteilung an die Regierungen der Vertragsstaaten als übernommen erachtet...', es sei denn, ein Drittel der Regierungen der Vertragsparteien, bzw. eine Gruppe von Regierungen, die nicht weniger als 50 Prozent der Bruttoregistertonnen der weltweiten Handelsschifffahrt vergegenwärtigt, legen Widerspruch gegen die Änderung ein.²⁸
4. Das Verfahren der 'stillschweigenden Zustimmung' hat den Änderungsprozess erheblich beschleunigt. Änderungen treten generell innerhalb von 18 bis 24 Monaten in Kraft.
5. In Bezug auf dieses Verfahren kommt die IMO zu dem Schluss, dass 'ohne die stillschweigende Zustimmung die Fähigkeit der IMO, Sicherheits- und Umweltstandards festzulegen, ernsthaft geschwächt' worden wäre.²⁹

Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO)

1. Die Mitglieder können verpflichtet werden, regelmäßig über Aktionen zu berichten, die aufgrund von Konventionen der Generalkonferenz ergriffen wurden (UNESCO-Satzung, Art. 8).
2. Die Mitglieder können verpflichtet werden, innerhalb eines Jahres nach Ende der Sitzung, in der die Konventionen verabschiedet wurden, diese ihren zuständigen Organen zu unterbreiten (UNESCO-Satzung, Art. 4.4).
3. Das Ausmaß der Befolgung innerhalb der UNESCO ist überschaubar (indikativ wurde ein Erfüllungsgrad von 10 Prozent genannt).³⁰

Weltgesundheitsorganisation (WHO)

²⁸ <http://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/Home.aspx>

²⁹ Schermers & Blokker, §1291.

³⁰ ebd., §1286.

1. Änderungen an der WHO-Satzung treten für die Mitglieder gemäß den Bestimmungen ihrer jeweiligen Verfassung in Kraft (WHO-Satzung, Art. 73).
2. Die Weltgesundheitsversammlung (Plenarorgan mit Regelungsbefugnis, im Gegensatz zum ICAO-Rat, zum Beispiel), kann in einigen spezifischen Bereichen Verordnungen verabschieden (WHO-Satzung, Art. 21). In der WHO ist für diese Verordnung eine Negativratifizierung vorgesehen³¹ (WHO-Satzung, Artikel 22).
3. Die WHO-Mitglieder müssen nicht nur ihren nationalen Institutionen die Übereinkommen vorlegen (innerhalb von 18 Monaten), und über die Ergebnisse berichten, sondern müssen auch eine Begründung für nicht erfolgte Ratifizierung vorlegen (WHO-Satzung, Art. 20 und 62). Nachfolgende internationale Bekanntheit einer solchen Situation erhöht gewiss den Druck, zu ratifizieren.
4. In der WHO sind Vorbehalte gegen Übereinkommen generell möglich (WHO-Satzung, Art. 22), allerdings mit Genehmigung der Generalkonferenz.³²

Weltpostverein (WPV)

In diesem Bericht verdient der Weltpostverein (WPV) besondere Aufmerksamkeit, wegen seines komplexen institutionellen Aufbaus und der Vielfalt seiner Rechtsinstrumente, u.a. Vorschriften im Bereich des Privatrechts, wie bei einigen COTIF-Anhängen. Der Weltpostverein arbeitet mit verschiedenen Rechtsinstrumenten ('Acts'):³³ WPV-Satzung, Allgemeine Vorschriften, Geschäftsordnung, Weltpostvertrag (einschließlich zweier 'Handbücher'), (freibleibende) Abkommen, Vorschriften (welche die Satzung und ggf. Abkommen zur Anwendung bringen).

Der WPV-Kongress von 1989 hat den Verwaltungsrat beauftragt, die Struktur der Satzung, der Abkommen und der Vorschriften zu untersuchen. Das Ergebnis war die Übertragung mehrerer operativer Bestimmungen von der Satzung und den Abkommen in Detailvorschriften, die beim Kongress 1999 in 'Vorschriften' umbenannt und in u.a. Briefpostvorschriften und Paketpostvorschriften eingeteilt wurden. Dies sind die für die Umsetzung der Satzung und der Abkommen

³¹ ebd., §1265 für zusätzliche Beispiele.

³² Ebd., §1309.

³³ S. Artikel 22, WPV-Satzung und Seiten IX-XII der WPV-Satzung.

erforderlichen Anwendungsregeln.³⁴ Mit anderen Worten: die gemeinsamen Regeln für den internationalen Postdienst und die Bestimmungen zu Brief- und Paketzustelldiensten werden in der Satzung und in den Vorschriften festgelegt.

Satzung und Vorschriften sind für alle Mitgliedstaaten (192) verbindlich. Die Mitgliedstaaten haben "sicherzustellen, dass ihre benannten Betreiber die Verpflichtungen erfüllen", die sich daraus ergeben. Der Kongress von 1999 übertrug die Änderungsbefugnis vom Kongress auf den *Rat für den Postbetrieb (Postal Operations Council (POC))*.³⁵ Mit der daraus resultierenden Änderung des Rechtsstatus der Vorschriften ging die Entscheidung einher, dass eine Ratifizierung oder Genehmigung seitens der Mitgliedstaaten nicht mehr erforderlich ist.³⁶ Seither werden die Vorschriften und Abkommen von den Mitgliedstaaten beschlossen, die vom Kongress in den POC gewählt wurden. Vorschläge für Änderungen der Paket- und Postzustellungsvorschriften müssen dem POC direkt unterbreitet werden. Zunächst jedoch werden sie vom Internationalen Büro allen Mitgliedsländern und den benannten Betreibern (bB) zugesandt.³⁷ Für die Unterbreitung von Vorschlägen zur Änderung von Vorschriften ist keine Unterstützung durch andere Mitgliedstaaten erforderlich; allerdings werden solche Vorschläge nur dann vom POC berücksichtigt, wenn der ihre "dringende Notwendigkeit" erkennt.³⁸ Die Mitgliedsländer können Kommentare schriftlich einreichen, oder als Beobachter an den relevanten Sitzungen des POC teilnehmen, können aber nicht an der Abstimmung über die Änderungen teilnehmen.³⁹ Der POC ist befugt, Vorschriften in seiner Jahresversammlung zu ändern. Er tagt im Prinzip einmal im Jahr.⁴⁰ Verabschiedete Änderungen werden den Mitgliedsländern vom IB mitgeteilt.⁴¹

Die Vorschriften des WPV sind insofern mit den OTIF-Anhängen vergleichbar, als sie von den Postdiensten anzuwendende, operative und handelstechnische Regeln enthalten, sowie solche, die die Vertragshaftung betreffen. Die Erläuterungen erwähnen die "grundlegende Entscheidung" des Kongresses, alle Bestimmungen, die nicht zwischenstaatlicher Natur sind, in die Vorschriften aufzunehmen".⁴² Der Begriff 'zwischenstaatlich' in der Erläuterung zum WPV bezieht sich auf Bestimmungen, die sich, wie in klassischen Verträgen, an Staaten richten (vgl. Art.

³⁴ Artikel 22(5), WPV-Satzung.

³⁵ Kommentar zu Artikel 29 (29.3), WPV-Satzung.

³⁶ Kommentar zu Artikel 22 (22.5) WPV-Satzung.

³⁷ Artikel 29, WPV-Satzung; der Begriff 'Benannte Betreiber' (Designated Operators) bezeichnet die einzelstaatlichen Postverwaltungen.

³⁸ Artikel 142, Allgemeine Vorschriften WPV.

³⁹ Erläuterung zu Artikel 29 (29.3), WPV-Satzung.

⁴⁰ Artikel 114, Allgemeine Vorschriften WPV.

⁴¹ Artikel 143(2), Allgemeine Vorschriften WPV.

⁴² Erläuterung zu Artikel 29 (29.3), WPV-Satzung.

10 WPV-Satzung,⁴³ um nur ein Beispiel zu nennen). Genau gesagt bedeutet dies im rechtstechnischen Sinne, dass der Staat der Normadressat einer Vorschrift ist, und sie zu beachten hat, oder sich zum Schutz seiner Interessen auf eine Vorschrift berufen kann.

Die Vorschriften enthalten sodann alle Bestimmungen, die sich *nicht* an die Staaten als Normadressaten richten, und folglich *nicht* 'zwischenstaatlicher' Natur sind,⁴⁴ sondern sich an Privatparteien wie Postdienstleister oder Kunden richten. Solche Regeln haben also einen privatrechtlichen Charakter. Hier sei als eine von vielen die Bestimmung erwähnt, das "benannte Betreiber, welche Risiken aus höherer Gewalt abdecken, zu jedem Zeitpunkt während der Übertragung gegenüber Versendern von Postgegenständen, die in ihrem Land aufgegeben werden, für den Verlust aufgrund von höherer Gewalt haftbar sind".⁴⁵

Der neuerdings spezifische Charakter der Vorschriften, die Regeln privatrechtlicher Art enthielten, wurde dahingehend ausgelegt, dass keine Ratifizierung oder Genehmigung der Vorschriften mehr erforderlich ist.⁴⁶ Ebenfalls wurde geschlussfolgert, "dass es fürderhin nicht mehr erforderlich ist, dem Kongress Vorschläge zur Änderung der Vorschriften zu unterbreiten."⁴⁷ Hier ist zu bemerken, dass ein entscheidender Faktor⁴⁸ im erneuerten WPV-System, für die Entscheidung zum 'vereinfachten Verfahren' zur Umsetzung (bzw. Änderung) der Vorschriften just die Tatsache war, dass die entsprechenden Regeln eben *nicht* von 'zwischenstaatlicher' Natur sind. Was darauf hin deutet, dass die mögliche Interaktion der Vorschriften mit privatrechtlichen Bestimmungen der jeweiligen einzelstaatlichen Rechtsordnung von den Mitgliedstaaten nicht als Problem gesehen wurde.

Vorläufige Anwendung

Ein weiteres bemerkenswertes Merkmal der WPV-Rechtspraxis ist die bedeutende Rolle der vorläufigen Anwendung. Die Satzung erwähnt diese nicht, aber die Erläuterung zu Artikel 33 besagt, dass, gemäß der Praxis des WPV seit seiner

⁴³ Art. 10, *Beziehungen zu internationalen Organisationen*: "Um eine enge Zusammenarbeit in der Welt der Post zu gewährleisten, kann der Verein mit internationalen Organisationen zusammenarbeiten, die anverwandte Interessen und Aktivitäten verfolgen."

⁴⁴ "Das vom Kongress in Bukarest 2004 verabschiedete neue Statut enthält nur jene Bestimmungen, die hauptsächlich zwischenstaatlicher Beschaffenheit, oder so grundlegend sind, dass sie der Verabschiedung durch den Kongress bedürfen. [...] Die Vorschriften, welche sich aus dem Statut ergeben, enthalten alle Regeln, die nicht dem Kongress zu unterbreiten sind." Erläuterung zu Artikel 22 (22.3), WPV-Satzung.

⁴⁵ Artikel RL 159(2) der Briefpostvorschriften.

⁴⁶ Artikel 22(5), WPV-Satzung und Erläuterung.

⁴⁷ Erläuterung zu Artikel 29 (29.3), WPV-Satzung.

⁴⁸ Wie die Erläuterung zu Art. 25 (22.5), WPV-Satzung besagt.

Gründung, der Kongress das Datum festlegt, ab dem die Rechtsvorschriften (d.h. die oben erwähnten Instrumente, einschließlich Vertrag und Vorschriften) in Kraft treten, ungeachtet der Anzahl und des Zeitpunktes der Ratifizierungen und Notifizierungen der Zustimmung durch die Mitgliedstaaten. Dieses Vorgehen weicht von gängiger Praxis ab (die immer noch, wenn auch seltener als früher, befolgt wird), wonach Verträge erst nach einer bestimmten Anzahl von Ratifizierungen in Kraft treten.⁴⁹

Verträge und Abkommen treten zum festgelegten Zeitpunkt in Kraft, und bleiben bis zum nächsten Kongress in Kraft, bei dem neue Rechtsakte verabschiedet werden.⁵⁰ Sie werden also bei jedem Kongress erneuert und Rechtsakte des vorigen Kongresses werden aufgehoben.⁵¹ Dies wegen der sehr zahlreichen Änderungen, die die Kongresse an Rechtsakten des Vereins vornehmen. Die Mitgliedstaaten des WPV müssen somit die Rechtsakte bei jedem Kongress, das heißt alle vier Jahre, genehmigen. Trotz Verzögerungen bei der Ratifizierung und Genehmigung erweist sich, dass die Rechtsakte des Weltpostvereins von allen Mitgliedsländern ab dem Tag des Inkrafttretens konsequent angewandt werden, wenn auch in den meisten Fällen zunächst vorläufig.⁵² Im Ergebnis ist der Vertrag stabil und kann er zwischen den Kongressen als gültiges Rechtsinstrument funktionieren, ungeachtet der Anzahl Länder, die ihn ratifiziert oder angenommen haben. Die Regeln, welchen die internationalen Postdienste unterliegen, werden zu keinem Zeitpunkt unterbrochen. Laut Schermers & Blokker ist der WPV die Organisation, welche am häufigsten auf die vorläufige Anwendung zurückgreift, um eine zügige Anwendung ihrer Rechtsakte zu gewährleisten. In dem Buch wird berichtet, dass der (geänderte) Weltpostvertrag 'generell' an einem vorbestimmten Datum, üblicherweise 12-20 Monate nach Verabschiedung, in Kraft tritt.⁵³

Zur vorläufigen Anwendung kommt es öfter – zum Beispiel bei der *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)*, um das Problem des 'Beobachtens und Abwartens' (Staaten ratifizieren soziale Vereinbarungen nur, wenn ihre Konkurrenten die gleichen Einschränkungen akzeptieren, da die Akzeptanz solcher Übereinkommen negative wirtschaftliche Folgen haben kann), zu umgehen, indem den Mitgliedern gestattet wird, Regeln vorläufig anzuwenden, solange andere Mitglieder sie noch nicht ratifiziert haben (OECD-Übereinkommen, Artikel 6(3)).⁵⁴ Für die Europäische Union sieht Artikel 218(5), AEUV ausdrücklich die vorläufige Anwendung internationaler

⁴⁹ Erläuterung zu Artikel 33, WPV-Satzung.

⁵⁰ Artikel 40 Paketpostvertrag und Briefpostvertrag.

⁵¹ Artikel 31 WPV-Satzung.

⁵² ebd.

⁵³ Schermers en Blokker, § 1295.

⁵⁴ ebd. §1289.

Abkommen mit Drittländern vor; diese Möglichkeit wird von der Union oft genutzt. Der Bericht der Völkerrechtskommission über die vorläufige Anwendung aus 2016⁵⁵ enthält ein Addendum mit jüngeren Beispielen vorläufiger Anwendung in der Europäischen Union, namentlich aus dem Bereich der gemischten Abkommen. Deren Texte enthalten oft Aussagen darüber, welche Teile des Abkommens vorläufig angewandt werden können; was damit zu tun hat, dass diese Teile generell Unionskompetenzen berühren, während Bestimmungen, die in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fallen, und somit von diesen ratifiziert werden müssen, üblicherweise nicht vorläufig angewandt werden können.⁵⁶

Mehrere Organisationen sind befugt, in ihrem Zuständigkeitsbereich von ihren Plenarorganen (normalerweise mit Zweidrittelmehrheit) allgemein anzuwendende *Übereinkommen* verabschieden zu lassen. Außerdem "hat der Wunsch, aus technischem und wissenschaftlichem Fortschritt erwachsenden Herausforderungen schnell mit weltweiten Regeln begegnen zu können, dazu geführt, dass einige Organisationen die Befugnis erhielten, Vorschriften zu erlassen."⁵⁷ Wie die WHO, ICAO und IMO, zum Beispiel.

Einige Vertragssysteme mit bis zu einem gewissen Grad zentralisierten Strukturen, die sie jedoch nicht unbedingt zu traditionellen internationalen Organisationen machen, funktionieren ähnlich. Einen Ausstiegsmechanismus gibt es beispielsweise bei CITES⁵⁸ und bei der Internationalen Wahlfangkommission.⁵⁹ Das *Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht* aus 1985 sieht ein Änderungsverfahren vor, das durchaus dem System der IAO ähnelt; dieses 1987 im *Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen* verankerte Verfahren für die Verabschiedung von 'Anpassungen' der ursprünglichen Normen zu überwachten Stoffen entspricht echter 'Gesetzgebung' in einem Vertragssystem: Gibt es für derartige 'Anpassungen' keine Einstimmigkeit, werden sie mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet; ein Opting-out ist den Mitgliedstaaten nicht möglich und sie sind, im Gegensatz zu bspw. ICAO-Standards, ausdrücklich für alle Parteien verbindlich.⁶⁰

⁵⁵ UN Dok. A/CN.4/699/Add.1

⁵⁶ *Erklärung im Namen der Europäischen Union* in der sechsten Kommission der Generalversammlung, Vereinte Nationen, New York, 1. November 2016

⁵⁷ E Klein MPEPIL, Abs. 74

⁵⁸ 1973 *Washingtoner Artenschutzübereinkommen*, UNTS, Vol. 993, 243

⁵⁹ 1946 *Internationales Wahlfangübereinkommen*, UNTS Vol. 161, 72.

⁶⁰ Artikel 2(9) d des Montrealer Protokolls besagt, dass (möglichst mehrheitlich gefällte) Beschlüsse für alle Parteien verbindlich sind, und 6 Monate nach ihrer Mitteilung durch das Sekretariat in Kraft

Bereits in den 1980er und 1990er Jahren entstand in der Vertragspraxis des Europarates zunehmend das Interesse an 'gestrafften' und 'vereinfachten' Verfahren. Ein Kommentator formuliert hierzu knapp und prägnant das Prinzip der Vertragsfreiheit und bestätigt, dass Regeln des internationalen Vertragsrechts zu Änderungen flexibel sind und Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, diese Regeln geänderten Umständen anzupassen, "solange einige Grundsätze des *jus cogens* nicht verletzt werden."⁶¹

C. ALLGEMEINE RECHTLICHE BEWERTUNG

Die internationale Rechtspraxis weist also unterschiedliche Mechanismen aus, welche internationale Organisationen und Vertragsgemeinschaften zum Erlass neuer oder zur Änderung alter Vorschriften heranziehen, wobei die Zustimmung der Staaten als Rechtsgrundlage aufrechterhalten bleibt. Diese reicht von der definitiven Zustimmung, die Mitgliedstaaten im Voraus erteilen, woraufhin Organisationen oder Organe ohne weitere Rücksprache mit den Mitgliedstaaten agieren können, bis zur Bestätigung der Zustimmung der Mitgliedstaaten zu jeder einzelnen Entscheidung, je nach Art der Organisation oder des Vertragssystems, und je nach Beschaffenheit der zu erlassenden Vorschriften oder Änderung. In einigen Fällen können Regeln und Änderungen alleine von der Organisation oder dem Vertragsorgan beschlossen werden. Beim COTIF ist dies der Fall für den Fachausschuss für technische Fragen in Bezug auf die APTU-Anlagen. In den meisten Fällen ist jedoch eine formelle Genehmigung durch die Mitgliedstaaten per ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung erforderlich.

In der Praxis haben viele Organisationen – wie das COTIF 1999, im Gegensatz zum COTIF 1980, für den Erlass von Änderungen das Erfordernis einer klassischen Vertrags-'Ratifizierung' durch die einer 'Zustimmung' (COTIF: „Genehmigung“) ersetzt; dies generell in Bezug auf eine Entscheidung, bspw. der OTIF, Änderungen an Gründungsverträgen und anverwandten Instrumenten nicht mehr länger in ein 'Protokoll' aufzunehmen. Dadurch erschöpft sich die Konsensbekundung der Staaten im Ausdruck der 'Zustimmung' (COTIF: „Genehmigung“) seitens der einzelnen Mitgliedstaaten (s. auch Teil 2.D, oben).

treten. Eine Analyse der Verfahrensaspekte des Ozon-Übereinkommens aus 1985 (1513 UNTS 3) und des Montrealer Protokoll aus 1987 (1522 UNTS 3), in M Fitzmaurice, 'Modifications to the Principles of Consent in Relation to Certain Treaty Obligations', (Änderungen des Konsensprinzips im Zusammenhang mit bestimmten Vertragspflichten), ARIEL 1997, 275-317.

⁶¹ S. hilfreicher Überblick von J. Polakiewicz, *Treaty-Making In The Council Of Europe* (Vertragsentstehung im Europarat) Publikationen des Europarats 1999, S. 161-172, Zitat S. 169.

Diese Zustimmung kann in ausdrücklicher Form gefordert werden (wie es derzeit der Fall ist für von der Generalversammlung der OTIF beschlossene Überarbeitungen des Übereinkommens). Alternativ kann aus Gründen der Verfahrensökonomie beschlossen werden, dass Staaten gebunden sind, wenn sie nicht innerhalb einer bestimmten Frist Widerspruch erhoben haben. Dieser Mechanismus wird oft als 'stillschweigende Zustimmung' (oder 'stillschweigendes Einvernehmen') bezeichnet, oder als 'Ausstiegsmöglichkeit' ('Opt out', 'Nichtbeitritt' oder 'Negativratifizierung'). Es gibt einen konzeptuellen Unterschied zwischen beiden: Bei der *stillschweigenden Zustimmung* sind die Staaten irgendwann gebunden, durch stillschweigende Bekundung ihrer Zustimmung, womöglich in Kombination mit einer vorläufigen Anwendung (wie beim WPV); im Falle eines *Opting-out-Verfahrens* sind Staaten aber nach der Verabschiedung eines Rechtsaktes gebunden, *es sei denn*, sie befreien sich von ihren Pflichten, indem sie innerhalb einer bestimmten Frist einen Widerspruch einlegen. In der Praxis ist die Wirkung dieser Mechanismen jedoch dieselbe. Wie bereits erwähnt, sind stillschweigende Zustimmung und Opting-out in der internationalen Praxis heute weit verbreitet, und zwar wegen der Flexibilitätsansprüche an Vertragssysteme und der erforderlichen Effizienz der Prozessabwicklung durch internationale Organisationen und Vertragsorgane. Daher ist es zudem "üblich, grundlegende Vertragsbestimmungen von Vorschriften oder Normen technischer, wissenschaftlicher oder verwaltungstechnischer Natur zu trennen".⁶²

'Genehmigung' durch die Mitgliedstaaten erfolgt nach der einzelstaatlichen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten. Da aber die internationale Zustimmung und der Völkerrechtsakt der 'Notifizierung' weniger Verwaltungsaufwand bedeuten (und aus völkerrechtlicher Sicht keiner vorgegebenen Form entsprechen müssen), wird auch die innerstaatliche Zustimmung allgemein über ein einfach(er)es Verfahren organisiert.

Die vorläufige Anwendung ist laut WÜRV, Art. 25 möglich, wenn "(a) der Vertrag dies vorsieht, oder (b) die Verhandlungsstaaten dies auf andere Weise vereinbart haben." Mit allem gebotenen Vorbehalt gegenüber einer Gleichstellung des Vorgehens einer Organisation mit der eines Mitgliedstaates, erscheint zum Beispiel im Falle des WPV die langjährige Handhabung der vorläufigen Anwendung unter der Führung der Organisation wie ein Ergebnis eines zusätzlichen Abkommens zwischen den 'verhandelnden Staaten'.

5. EMPFEHLUNGEN ZU MÖGLICHEN ÄNDERUNGEN DES VERFAHRENS ZUR ÜBERARBEITUNG DES COTIF UND TEXTVORSCHLÄGE

⁶² D. König, 'Tacit Consent/Opting Out Procedure', Max Planck EPIL, Abs. 4.

Eine Anpassung und Straffung des COTIF-Überarbeitungsverfahrens könnte unterschiedliche Formen annehmen. Folgende Vorschläge enthalten keine 'reinen' völkerrechtlichen Bestimmungen, sondern zeigen Optionen – entsprechend geltender internationaler Praxis – auf, die sowohl Tempo als auch Vorhersehbarkeit des Überarbeitungsverfahrens verbessern und gleichzeitig das Erfordernis der Zustimmung (in gestraffter Form) der Mitgliedstaaten zu Änderungen wahren würden.

1. *Anhänge, die in die Zuständigkeit des Revisionsausschusses fallen*

Aus Gründen des Zeitaufwandes, der Vorhersehbarkeit und Systemklarheit wäre es vorzuziehen, wenn die Anhänge vollumfänglich in die Zuständigkeit des Revisionsausschusses fielen, mit Ausnahme der Anhänge oder zugehörigen Anlagen, die in die Zuständigkeit des RID-Fachausschusses oder des Fachausschusses für technische Fragen fallen, wo sie verbleiben würden. Änderungen an allen Anhängen erfolgten sodann gemäß dem vereinfachten Revisionsverfahren (Opting-out), gemäß Artikel 35(2) und (3), COTIF. Dies würde eine Änderung des Ansatzes in Bezug auf Vorschriften mit 'Zivilrechtscharakter' bedeuten (ähnlich der normativen Neuordnung im WPV zu Beginn der 2000er Jahre – in diesem System stehen übrigens Haftungsbestimmungen einem vereinfachten Verfahren nicht im Wege). Vorschriften privatrechtlichen Charakters (einschließlich zu Fragen wie der Vertragshaftung), und technischen Charakters würden also anders behandelt als die Grundbestimmungen des Vertrages. Es sei daran erinnert, dass im Sinne des Völkerrechts alle Bestimmungen in den Anhängen gleicher Natur und gleicher Geltung sind. Das allgemeine Völkerrecht stünde also der Anwendung ein und desselben Verfahrens für alle Anhänge in vollem Umfange nicht im Wege.

Textvorschlag

Artikel 33 § 4

Vorbehaltlich einer Feststellung der Generalversammlung gemäß § 3 Satz 1 entscheidet der Revisionsausschuss über Anträge auf Änderung der

- a) Artikel 9 und 27 §§ 2 bis 5;
- b) Einheitlichen Rechtsvorschriften CIV;
- c) Einheitlichen Rechtsvorschriften CIM;
- d) Einheitlichen Rechtsvorschriften CUV;
- e) Einheitlichen Rechtsvorschriften CUI;

- f) Einheitlichen Rechtsvorschriften APTU;
- g) Einheitlichen Rechtsvorschriften ATMF.

- Werden Anträge auf Änderung gemäß Buchstabe a) bis g) dem Revisionsausschuss vorgelegt, so kann ein Drittel der im Ausschuss vertretenen Staaten verlangen, dass diese Anträge der Generalversammlung zur Entscheidung vorgelegt werden.

2. *Zusätzliche Aufgabe der Generalversammlung*

In Zusammenhang mit 1 – wenn alle Bestimmungen in den Anhängen (oder mehr als derzeit), dem vereinfachten Verfahren unterworfen würden - könnte eine zusätzliche Aufgabe für die Generalversammlung erwogen werden, insbesondere bei der Überarbeitung des Anhänges CIV, CIM, CUV und CUI. Nach der Entscheidung im Revisionsausschuss müsste die Generalversammlung die vom Revisionsausschuss verabschiedeten Änderungen *genehmigen* (ohne ihrerseits Änderungen vorschlagen zu dürfen); es wäre keine Zustimmung der einzelnen Mitgliedstaaten erforderlich. Dieses Verfahren verliehe den Mitgliedstaaten eine zusätzliche Prüfungsmöglichkeit, und zwar in der Plenarversammlung, und bewahrte so die Möglichkeit der Einverständniserteilung, wobei der Organisation die Möglichkeit der erforderlichen Steuerung des zeitlichen Ablaufs des Inkrafttretens der Änderungen erhalten bliebe. Die Zeit zwischen einer Entscheidung des Revisionsausschusses und der Befassung der Generalversammlung (im Hinblick auf die regelmäßige Terminierung der Sitzungen der verschiedenen OTIF-Organe), böte den Mitgliedstaaten Gelegenheit, die Möglichkeiten und Präferenzen der Umsetzung in einzelstaatliches Recht zu prüfen.

Textvorschlag

Artikel 33 § 4

Vorbehaltlich einer Feststellung der Generalversammlung gemäß § 3 Satz 1 entscheidet der Revisionsausschuss über Anträge auf Änderung der

- a) Artikel 9 und 27 §§ 2 bis 5;
- b) Einheitlichen Rechtsvorschriften CIV;
- c) Einheitlichen Rechtsvorschriften CIM;
- d) Einheitlichen Rechtsvorschriften CUV;

- e) Einheitlichen Rechtsvorschriften CUI;
- f) Einheitlichen Rechtsvorschriften APTU;
- g) Einheitlichen Rechtsvorschriften ATMF.

Werden Änderungen gemäß a) bis g) vom Revisionsausschuss beschlossen, sind diese von der Generalversammlung zu genehmigen; die Generalversammlung kann sie keinesfalls ändern.

Artikel 35 § 3

Die vom Revisionsausschuss beschlossenen und von der Generalversammlung genehmigten Änderungen der Anhänge zum Übereinkommen treten für alle Mitgliedstaaten am ersten Tage des zwölften Monats nach dem Monat in Kraft, in dem der Generalsekretär sie den Mitgliedstaaten mitgeteilt hat. Die vom Fachausschuss RID oder vom Fachausschuss für technische Fragen beschlossenen Änderungen treten für alle Mitgliedstaaten am ersten Tage des sechsten Monats nach dem Monat in Kraft, in dem der Generalsekretär sie den Mitgliedstaaten mitgeteilt hat.

3. Fester Zeitrahmen für das Inkrafttreten von Änderungen

Sollten ungeachtet des bevorzugten Systems einige Vorschriften aus den Anhängen in der Zuständigkeit der Generalversammlung verbleiben, könnte ein Zeitraum für das Inkrafttreten der geänderten Bestimmungen festgelegt werden (zwei, oder drei Jahre – abhängig von den Sitzungszyklen der Organisation). Dies liefe auf einen Mechanismus der 'stillschweigenden Zustimmung' oder des 'Opting-out' hinaus (s. 4.c, oben). Eine Genehmigung durch die Mitgliedstaaten im Nachhinein wäre also nicht erforderlich, wobei die Mitgliedstaaten jedoch das Recht hätten, vor dem Inkrafttreten eine Nichtanwendungserklärung abzugeben. Dies gilt unbeschadet des Rechtes der Mitgliedstaaten, *jederzeit* zu erklären, dass sie einen Anhang in seiner Gesamtheit nicht anwenden werden (Art. 42(1)).

Textvorschlag

Artikel 34 § 3

Die von der Generalversammlung beschlossenen Änderungen der Anhänge zum Übereinkommen treten [vierundzwanzig/sechsenddreißig] Monate nach der Mitteilung der Änderungen durch den Generalsekretär an die

Mitgliedstaaten für alle Mitgliedstaaten in Kraft, mit Ausnahme derjenigen Mitgliedstaaten, die vor Inkrafttreten der Änderungen erklären, dass sie ihnen nicht zustimmen, sowie derjenigen Mitgliedstaaten, die eine Erklärung gemäß Artikel 42 § 1 Satz 1 abgegeben haben.

4. ***Vorläufige Anwendung***

Nach dem bevorzugten System (Nr.1) sind die in der Zuständigkeit der Generalversammlung verbleibenden Bestimmungen von solch grundlegender Art, dass ein von der Organisation vorgegebener fester Zeitrahmen für deren Inkrafttreten wohl unangemessen wäre. Bei der Durchführung derartiger Bestimmungen wäre jedoch eine vorläufige Anwendung – nach Beschluss der Generalversammlung, der in einem Rundschreiben mitzuteilen ist – ein hilfreicher Mechanismus für die Straffung der Durchführung der Änderungen.

Dadurch könnte jedoch Rechtsunsicherheit entstehen; wie und wann ist das Übereinkommen zu ändern und ein kohärentes System aufrecht zu erhalten, wenn ein Teil der Mitgliedstaaten vorläufig anwenden, sich also nicht als rechtlich gebunden betrachten? (Ein Grund für den Erfolg der vorläufigen Anwendung beim WPV besteht darin, dass bei jedem Kongress (alle vier Jahre), alle bestehenden WPV-Rechtsakte, außer der Satzung aufgehoben werden und aufs Neue angenommen werden. Dadurch wird längeres Fortbestehen eines 'wirren' Rechtssystems vermieden. Die OTIF verfügt hingegen über ein fortwährendes Rechtsinstrumentarium, was die Organisation wahrscheinlich nicht ändern will.)

Textvorschlag

Artikel 34 § 8 (neu)

Die Generalversammlung kann die vorläufige Anwendung der Änderungen des Übereinkommens beschließen.

5. ***Vorläufige Anwendung in Kombination mit vorgegebenem Zeitrahmen für das Inkrafttreten der Änderungen***

Zu Option Nr. 3 gilt, dass das Inkrafttreten solcher Änderungen zielführend mit der Handhabung der vorläufigen Anwendung kombiniert werden könnten.

Textvorschlag

Artikel 34 § 3

Die von der Generalversammlung beschlossenen Änderungen der Anhänge zum Übereinkommen treten [vierundzwanzig/sechsdreißig] Monate nach Mitteilung der Änderungen durch den Generalsekretär an die Mitgliedstaaten für alle Mitgliedstaaten in Kraft, mit Ausnahme derjenigen Mitgliedstaaten, die vor Inkrafttreten der Änderungen erklären, dass sie ihnen nicht zustimmen, sowie derjenigen Mitgliedstaaten, die eine Erklärung gemäß Artikel 42 § 1 Satz 1 abgegeben haben.

Artikel 34 § 8 (neu)

Die Generalversammlung kann die vorläufige Anwendung der Änderungen des Übereinkommens beschließen.

6. *Berichterstattung*

Dort, wo das Verfahren mit ausdrücklicher ‘Zustimmung’ der Mitgliedstaaten fortbesteht, kann ein ‘sanfter Überwachungsmechanismus’ mit *Berichterstattungspflicht* wie zum Beispiel bei der IAO eingerichtet werden, um den Prozess zu beschleunigen.

Textvorschlag

Artikel 34 § 9 (neu)

Die Mitgliedstaaten sind bestrebt, das einzelstaatliche Genehmigungsverfahren gemäß §§ 2 und 3 innerhalb von 6 Monaten ab Mitteilung der Änderungen durch den Generalsekretär an die Mitgliedstaaten zu eröffnen. Jene Mitgliedstaaten, die dem Generalsekretär die Genehmigung noch nicht mitgeteilt haben, berichten ihm jährlich über die von ihnen mit Blick auf die Genehmigung der von der Generalversammlung beschlossenen Änderungen ergriffenen Maßnahmen. Der Generalsekretär informiert die Mitgliedstaaten über laufende einzelstaatliche Prozesse.

7. *Neue Anhänge*

Logischerweise sollte die Erarbeitung neuer Anhänge nach dem gleichen Zeitrahmen erfolgen wie die Änderung bestehender Anhänge (s. Nr. 1, oben). Enthalten neue Anhänge Vorschriften technischen oder privatrechtlichen Charakters, sollte ihre Erarbeitung nach dem gleichen vereinfachten Genehmigungsverfahren wie die Erarbeitung von Anhangsänderungen verlaufen. Einschließlich des Rechts auf Opting-out, also Widerspruch innerhalb von vier Monaten ab dem Tage der Mitteilung durch den GS an die Mitgliedstaaten.

Textvorschlag

Artikel 33 § 4

Vorbehaltlich einer Feststellung der Generalversammlung gemäß § 3 Satz 1 entscheidet der Revisionsausschuss über Anträge auf Änderung und auf Erstellung der

[.....]

h) neuen Anhänge, die Vorschriften technischen oder privatrechtlichen Inhalts enthalten;

- Werden Anträge auf Änderung bestehender oder Erstellung neuer Anhänge gemäß Buchstabe a) bis h) dem Revisionsausschuss vorgelegt, so kann ein Drittel der im Ausschuss vertretenen Staaten verlangen, dass diese Anträge der Generalversammlung zur Entscheidung vorgelegt werden.

Artikel 35 § 3

Die vom Revisionsausschuss beschlossenen neuen Anhänge gemäß Artikel 33, Absatz 4, Buchstabe h), und Änderungen der Anhänge zum Übereinkommen gemäß Buchstabe a) bis g) treten für alle Mitgliedstaaten am ersten Tage des zwölften Monats nach dem Monat in Kraft, in dem der Generalsekretär sie den Mitgliedstaaten mitgeteilt hat. Die vom Fachausschuss RID oder vom Fachausschuss für technische Fragen beschlossenen Änderungen treten für alle Mitgliedstaaten am ersten Tage des sechsten Monats nach dem Monat in Kraft, in dem der Generalsekretär sie den Mitgliedstaaten mitgeteilt hat.

8. Änderungen des Grundübereinkommens

Das Verfahren zur Änderung der Anhänge wäre auch für das Grundübereinkommen von Relevanz, das ja mehrere Bestimmungen enthält, für die das vereinfachte Verfahren angebracht wäre – zum Beispiel für die Änderung von Verwaltungsvorschriften, welche keine Auswirkung auf die bestehenden Pflichten der Mitgliedstaaten haben würden. In diesem Falle könnte das vereinfachte Verfahren vom Revisionsausschuss (Art 33 § 4 (a)), oder von der Generalversammlung angewandt werden (neuer Art 34 § 2 *bis*).

Textvorschlag

Artikel 33 § 4, Buchstabe a

a) Artikel 9 und 27 §§ 2 bis 5; **und...**

oder

Artikel 34 § 2 a

Die Generalversammlung kann beschließen, dass Änderungen an dem allgemeinen Übereinkommen [des Übereinkommens selbst], welche den Mitgliedstaaten keine neuen Pflichten auferlegen, am ersten Tag des zwölften Monats nach dem Monat, in dem der Generalsekretär sie den Mitgliedstaaten mitgeteilt hat, für alle Mitgliedstaaten in Kraft treten, außer für jene, die vor dem Inkrafttreten eine Erklärung abgegeben haben, dass sie den Änderungen nicht zustimmen.

6. LITERATURHINWEISE

Feasibility of Adapting Article 34 of COTIF In Order To Apply Amendments Adopted By the General Assembly within a Specified Time Limit (OTIF Rechtsabteilung 2016)

C Alexandrowicz, *The Law-Making Functions of the Specialised Agencies of the United Nations* (1973)

A Aust, *Modern treaty Law and Practice*, Cambridge University Press 2013

CM Brölmann, *The Institutional veil in Public International Law: International Organizations and the Law of Treaties*, Hart Oxford, 2007

CM Brölmann, 'Specialized Rules of Treaty Interpretation: International Organizations' in DB Hollis (ed), *The Oxford guide to treaties*, Oxford University Press, 2012, 507-524

O Corten & P Klein (eds), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary* Oxford University Press, 2011

O Dörr & K Schmalenbach (eds), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, Springer Press, 2012

M Fitzmaurice, 'Modifications to the Principles of Consent in Relation to Certain Treaty Obligations', *ARIEL* 1997, 275-317

DB Hollis (ed), *The Oxford Guide To Treaties*, Oxford University Press, 2012

J Klabbers, *An Introduction to International Organizations Law* (3rd ed.), Cambridge University Press 2015

D König, 'Tacit Consent/Opting Out Procedure', *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, OUP, 2013

E Klein, 'United Nations, Specialized Agencies', in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, OUP, 2006.

J Polakiewicz, *Treaty-Making In The Council Of Europe*, Council of Europe Publications 1999

P Reuter, *Introduction to the Law of Treaties*, Kegan, London & NY, 1995

HG Schermers & NM Blokker, *International Institutional Law: Unity Within Diversity* (5th ed), Martinus Nijhoff Publishers, 2011