

Editorial Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften (HuV-I)

Jahrgang 11, Heft 3, 1998

Editorial

Das Thema

Historisches Ereignis und diplomatisches Desaster der USA: Zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofes

Andreas Zumach

Der Internationale Strafgerichtshof: Das Ringen um seine Zuständigkeit und Reichweite

Hans-Peter Kaul

Das Verfahren des Internationalen Strafgerichtshofes nach dem Statut von Rom

Hans-Jörg Behrens

Strafen, Strafvollstreckung und internationale Zusammenarbeit im Statut des Internationalen Strafgerichtshofes

Claus Krefß

Praxis

Der aktuelle Fall: The Offence of Perjury under International Law: The False Testimony of Witness L

Helen J. Brady/Jan Christoph Nemitz

Lexikon

Völkerrechtssubjektivität

Axel Staudt

Forum

Verbreitung

Humanitäre Hilfe zwischen Anspruch und Wirklichkeit

John C. Kornblum

Bewaffneter Konflikt und Kindersoldaten

Martin J. Schmid/Hans-Joachim Heintze

Nochmals: Die Sonderurlaubsfähigkeit von Verbreitungsveranstaltungen des Deutschen Roten Kreuzes

Sascha Rolf Lüder

Neueröffnung des Henry-Dunant-Museums in Heiden

Christian B. Schad

136

138

144

151

162

168

170

175

178

179

Panorama

Dokumente

Rome Statute of the International Criminal Court
Adopted by the United Nations Diplomatic Conference of
Plenipotentiaries on the Establishment of an International
Criminal Court on 17 July 1998 (Excerpts)
UN Doc. A/CONF.183/9

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung humanitärer Aus-
landseinsätze (FHAG)
23. April 1998
BT-Drs. 13/10482

Konferenzen

Der Einsatz von Kriegsschiffen: Völkerrechtliche Dimen-
sionen maritimer Operationen
Gemeinsames Seminar für Offiziere der Deutschen
Marine und Studenten bzw. Referendare der Rechts-
wissenschaft
Bremerhaven, 23.-27. März 1998
Julia Bosch/Peter Romboy

Richard J. Goldstone: International Human Rights at
Century's End
1998 Otto L. Walter Lecture
New York Law School Center for International Law,
15. April 1998
Sebastian M. Seidel

Koordinierungsausschuß Humanitäre Hilfe
Klausurtagung
Mühlthal-Trautheim, 11.-12. Mai 1998
Daniela Späth

Europäische Sommerakademie der Europäischen-
Staatsbürger-Akademie (ESTA)
Bocholt, 19.-31. Juli 1998
Philipp Heintze

Besprechungen

Joanne van Selm-Thorburn, Refugee Protection in Euro-
pe - Lessons of the Yugoslav Crisis
Laurence Hart

Markus Kaltenborn, Entwicklungsvölkerrecht und Neu-
gestaltung der internationalen Ordnung: Rechtstheoreti-
sche und rechtspolitische Aspekte des Nord-Süd-Konflik-
tes
Hans-Joachim Heintze

Astrid Hüdepohl, Organisationen der Wohlfahrtspflege:
Eine ökonomische Analyse ausgewählter nationaler und
internationaler Institutionen
Sascha Rolf Lüder

Klaus Dicke/Michael Edinger/Oliver Lembcke (in Zu-
sammenarbeit mit Brigitte Hamm) (Hrsg.), Menschen-
rechte und Entwicklung
Messeleth Worku

181

188

190

195

196

198

199

200

201

203

Nach fünfjährigen Beratungen auf der „United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court“ in Rom stimmten am 17. Juni 1998 120 Staaten dem Statutentwurf zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes zu. Gemäß des „Rome Statute of the International Criminal Court“ wird der Internationale Strafgerichtshof befugt sein, immer dann über die sog. Kernverbrechen Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie Verbrechen des Angriffskrieges Gerichtsbarkeit auszuüben, wenn nationale Gerichte entweder nicht vorhanden oder nicht fähig bzw. bereit sind, eine dieser Straftaten zu verfolgen.

Trotz einiger Schwächen stellt das in Rom ausgehandelte Statut einen Meilenstein bei der Durchsetzung (nicht nur) des humanitären Völkerrechtes dar. Die Bundesrepublik bleibt aufgerufen, das Statut zügig zu unterzeichnen und zu ratifizieren sowie auf innerstaatlicher Ebene die notwendigen Voraussetzungen für eine adäquate Zusammenarbeit der deutschen Justiz mit dem Internationalen Strafgerichtshof sicherzustellen.

Das historische Ereignis ist uns Anlaß, die Ergebnisse der Konferenz in mehreren Beiträgen von Mitgliedern der deutschen Regierungsdelegation erläutern zu lassen. Die Delegationsmitglieder *Hans-Peter Kaul*, *Hans-Jörg Behrens* und *Claus Kreß* nehmen zum Inhalt des Statutes aus völkerrechtlicher und strafrechtlicher Perspektive Stellung. Ebenso enthält der Sonderteil dieses Heftes eine Würdigung der Konferenz durch den Genfer VN-Korrespondenten *Andreas Zmach*.

Das Heft wird abgerundet durch Konferenzberichte und Buchbesprechungen. An dieser Stelle möchten wir darauf hinweisen, daß es sich bei den Beiträgen um die persönlichen Auffassungen der Autoren handelt. Der Abdruck in unserer Zeitschrift bedeutet nicht, daß wir uns mit den dargestellten Positionen identifizieren.

Die Herausgeber

Historisches Ereignis und diplomatisches Desaster der USA: Zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofes

Andreas Zumach*

I. Historisches Ereignis

So „abgedroschen“ diese Formulierung wegen ihrer inflationären Verwendung auch klingen mag, in diesem Fall trifft sie zu. Im Vergleichsmaßstab der modernen Rechtsgeschichte, die vor 2.000 Jahren in Rom ihren Anfang nahm, oder auch nur der Entwicklung des Völkerrechts seit Beginn dieses Jahrhunderts ist die Gründung eines für Kriegsverbrechen, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und des Angriffskrieges zuständigen Internationalen Strafgerichtshofes (ICC) ein historisches Ereignis - ähnlich der Gründung des Völkerbundes 1919 oder der Verabschiedung der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ vor 50 Jahren. Zwar treffen sämtliche Kritikpunkte von Menschenrechtsorganisationen, Internationalem Roten Kreuz oder Anwaltsvereinigungen an den zahlreichen Schlupflöchern und Schwachpunkten des Mitte Juli in Rom verabschiedeten ICC-Statuts völlig zu. Und mit Blick auf künftige Revisionen des Statuts ist diese Kritik auch weiterhin dringend notwendig. Dennoch gilt festzuhalten: Das Ergebnis der Staatenkonferenz von Rom ist besser als der „zahnlose Papiertiger“, der vor allem wegen des Verhaltens der USA vor und während der fünfwöchigen Verhandlungen zu Recht befürchtet werden mußte.

II. Washingtons diplomatisches Desaster

„Empfindliche Niederlage für die USA“, „Washington selbst im Lager der engsten westlichen Verbündeten isoliert“ - so und ähnlich lauteten die Schlagzeilen in aller Welt, nachdem die von der UNO-Generalversammlung einberufene Staatenkonferenz über das ICC-Statut abgestimmt hatte: 120 Staaten votierten für den Statuttext, 21 enthielten sich, allein die USA und sechs weitere Staaten stimmten mit „Nein“. Und dies, obwohl die Clinton-Administration hinter den Kulissen zahlreiche Staaten Lateinamerikas, Asiens und Afrikas aber auch die Regierungen in Bonn, London und anderen europäischen Hauptstädten bis unmittelbar vor der Abstimmung durch massiven Druck und handfeste Drohungen auf ihre Linie zu zwingen suchte.

Langjährige Beobachter internationaler Verhandlungen können sich nicht erinnern, daß die amerikanische Diplomatie seit 1945 jemals ein ähnliches Desaster erlebt und sich Washington je zuvor derart mit Bonn, London und anderen NATO-Verbündeten überworfen hätte. Auch die Kritik von „Human Rights Watch“ und anderer in Rom engagierter Nichtregierungsorganisationen (NRO) aus den USA an ihrer eigenen Regierung ist weit schärfer und grundsätzlicher als sonst üblich. Sicher, seit vielen Jahren verurteilt die UNO-Generalversammlung auf jeder Herbstsitzung mit überwältigender

Mehrheit die israelische Politik in den besetzten Gebieten gegen die Stimmen der USA, Israels und maximal zwei, drei anderer unbedeutender UNO-Mitglieder wie der Malediven oder Goas. Doch diese Abstimmungen sind längst zu bedeutungslosen Routineveranstaltungen verkommen.

Das Ergebnis von Rom steht in bemerkenswertem Kontrast zu den Reden, mit denen Präsident *Bill Clinton* und Außenministerin *Madeleine Albright* die USA seit Spätsommer letzten Jahres zum Vorreiter für die baldige Einrichtung eines ICC erklärt hatten. Die seit 1996 ohne große öffentliche Aufmerksamkeit dahindümpelnden Vorbereitungen für die Staatenkonferenz in Rom erhielten eine neue Dynamik. Doch dann obsiegten in Washington die Bedenkenträger - vor allem im Pentagon - und all jene im Kongreß und in der Administration, die für die einzig verbliebene Weltmacht auf einem imperialen Modell nationaler Souveränität beharren. Die Haltung, die der auch bei vielen NRO zunächst als Befürworter eines starken ICC geltende US-Delegationschef *David Scheffer* fortan bei den Vorbereitungstreffen für Rom vertreten mußte, brachte die USA notwendigerweise in scharfen Konflikt mit Deutschland und weiteren zunächst 47 (zum Ende der Rom-Konferenz 60) gleichgesinnten Staaten. Die G-48 forderten einen funktionsfähigen, effektiven, politisch vom UNO-Sicherheitsrat weitgehend unabhängigen und damit möglichst glaubwürdigen ICC, der auch eine abschreckende Wirkung gegen künftige Verbrechen entfaltet.

Alle Vorschläge der USA für das Statut zielten hingegen darauf ab, den ICC einer möglichst weitgehenden Kontrolle durch den Sicherheitsrat (sprich: der USA und der anderen vier ständigen Mitglieder) zu unterwerfen, eigenständige Möglichkeiten der ICC-Anklagebehörde ebenso zu verhindern wie die Zuständigkeit des ICC für das Verbrechen des Angriffskrieges und die automatische Jurisdiktion des ICC für Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch zahlreiche Ausnahmeregeln und Vorbehaltsmöglichkeiten für einzelne Regierungen völlig zu verwässern.

Schließlich strebte Washington eine Klausel im Statut an, um amerikanische Soldaten in internationalen Einsätzen grundsätzlich einer Strafverfolgung durch das ICC zu entziehen - wegen der angeblichen großen Gefahr „mißbräuchlich“

* *Andreas Zumach* ist seit 1988 Korrespondent am UNO-Sitz in Genf für die Berliner „TAZ“ sowie andere Zeitungen, Rundfunk- und Fernsehanstalten in Deutschland, der Schweiz, Österreich, den USA und Großbritannien. Schwerpunkte sind UNO-Themen, Sicherheits- und Rüstungspolitik, NATO sowie das ehemalige Jugoslawien. Von 1981 bis 1988 war er für die „Aktion Sühnezeichen/Friedensdienste“ in der Friedensbewegung tätig und einer der Sprecher ihres Bonner Koordinationsschusses.

cher" (Scheffer) weil „politisch motivierter“ Anklagen. Um für diese Forderung Unterstützung bei anderen Regierungen zu mobilisieren, hatte das Pentagon im März die Militärattachés von über 100 ausländischen Botschaften in Washington zu einem eintägigen Seminar eingeladen. Der zu Beginn der öffentlichen Diskussion im Frühjahr dieses Jahres entstandene Eindruck, es gehe Washington bei der Forderung nach einer Ausnahmeklausel nur oder in erster Linie um amerikanische Soldaten in UNO-Missionen, ist falsch. Auf den Einwand, daß US-Soldaten in den letzten 53 Jahren ohnehin in viel weniger Fällen und in weit geringerem Umfang an militärischen UNO-Missionen teilnahmen als Soldaten anderer, auch sehr viel kleinerer Staaten, z.B. Kanada, Großbritannien, Frankreich oder Österreich, reagierte US-Delegationsschef Scheffer mit der Erklärung, es gehe Washington um alle denkbaren Formen der Auslandseinsätze von US-Soldaten: im Rahmen der UNO, der NATO oder in anderen Koalitionen, wie z.B. 1991 im Irak, sowie unilateral. Aber auch diese Klarstellung machte die Forderung nach einer Ausnahmeklausel kaum nachvollziehbarer, denn in Rom bestand von Beginn der Verhandlungen an Konsens, daß der ICC ohnehin nur dann tätig wird, wenn im Staat eines mutmaßlichen Täters entweder keine funktionsfähige nationale Gerichtsbarkeit besteht oder aber nationale Gerichte unfähig bzw. unwillig sind, einen bestimmten Fall aufzugreifen. Daß ein US-Soldat vor das ICC geladen wird, ist daher zwar theoretisch nicht ausgeschlossen, praktisch jedoch höchst unwahrscheinlich. Erst nach Abschluß der Rom-Konferenz erschienen in verschiedenen US-Zeitungen von Spin-Doktoren der Administration „gefüllte“ Kommentare, die die eigentlichen Motive Washingtons für die Forderung nach einer Ausnahmeklausel und für die schließliche Ablehnung des ICC-Statuts deutlich machen: Hätte ein ICC mit dem in Rom beschlossenen Statut schon zu Zeiten des Vietnamkrieges existiert, hätte es sich ja anmaßen können, die (bis heute auch von vielen US-Juristen bemängelte) juristische Behandlung des Massakers von My Lai durch die US-Gerichte für unzureichend zu erklären und die verantwortlichen Offiziere vor das ICC zu laden; oder das ICC hätte Verfahren einleiten können wegen der Invasion Grenadas durch US-Truppen 1983, der Bombardierung von Tripolis und anderen libyschen Städten bzw. wegen mutmaßlicher Kriegsverbrechen von US-Soldaten im Golfkrieg 1991. Im Klartext: Washington will für etwaige ähnliche Aktionen in der Zukunft völlig freie Hand behalten.

III. Die ungewöhnlichen Verbündeten der USA

Mit ihrer restriktiven Haltung in allen zentralen Fragen eines ICC-Statuts entzweiten sich die USA nicht nur von sämtlichen europäischen Staaten (außer Frankreich, das erst bei der Schlußabstimmung auf die Linie der anderen EU-Staaten einschwenkte), Kanada, Australien und vielen anderen Verbündeten in Südamerika, Afrika und Asien. Washington begab sich auch in eine höchst ungewöhnliche Koalition mit rund 30 anderen Staaten, die zumeist unter Berufung auf die Bewahrung ihrer „nationalen Souveränität“ einen ICC entweder mehr oder weniger offen völlig ablehnten oder nur einen

schwachen, wirkungslosen ICC zulassen wollten. Neben den drei ständigen Sicherheitsratsmitgliedern Frankreich, China und Rußland gehörten zu dieser Koalition u.a. Mexiko, Indien, Pakistan, Indonesien und Nigeria sowie fast alle Staaten, die von der Clinton-Administration als „Schurkenstaaten“ bezeichnet werden und/oder auf der Liste der Förderer des Terrorismus geführt werden, wie der Irak, Iran, Libyen, Sudan, Nordkorea oder Syrien.

IV. Großes Verdienst der Nichtregierungsorganisationen, Deutschlands und anderer Staaten

Zwar gelang es dieser Koalition der Verhinderer, im ICC-Statut eine ganze Reihe von Ausnahmen und Schlupflöchern durchzusetzen. Die problematischsten: der Sicherheitsrat kann mit einem Beschluß nach Kapitel VII der UNO-Charta die Einleitung eines Verfahrens verhindern oder ein bereits angelaufenes Verfahren stoppen - zunächst einmal für zwölf Monate und danach beliebig oft um dieselbe Zeitspanne; ein Staat kann bis zu sieben Jahre nach seiner Ratifizierung des Statuts ein Verfahren gegen Bürger seines Staates wegen Kriegsverbrechen durch ein Veto verhindern (mit diesem Kompromiß wurde in letzter Minute die Zustimmung Frankreichs erreicht); das Verbrechen des Angriffskrieges wurde im Statut zwar aufgeführt, aber nicht definiert - der ICC hat daher bis zur Einigung auf eine Definition frühestens auf der ersten Überprüfungskonferenz sieben Jahre nach Inkrafttreten des Statuts praktisch keine Jurisdiktion über dieses Verbrechen.

Doch die auch auf Grund früherer Erfahrungen mit ähnlichen internationalen Verhandlungen weitverbreitete Befürchtung, die Konferenz in Rom werde sich entweder auf unbestimmte Zeit vertagen oder im Konsensverfahren ein völlig unbrauchbares ICC-Statut annehmen, erfüllte sich nicht. Im Statut wurden die wesentlichen Grundsätze für einen effektiven, funktionsfähigen und politisch unabhängigen ICC mit weitreichenden Kompetenzen verankert. Das ist in erster Linie das Verdienst zahlreicher Nichtregierungsorganisationen sowie Deutschlands und einiger anderer Staaten, die sich seit Jahren beharrlich für dieses Ziel engagiert hatten. Sie demonstrierten, wie sich einmal als richtig erkannte und gut begründete außenpolitische Ziele auch gegen hartnäckigen Widerstand und massiven Druck der einzig verbliebenen Weltmacht durchsetzen lassen: unter Vermeidung falscher anti-amerikanischer Töne, aber mit beharrlicher Überzeugungsarbeit und kluger Koalitionsbildung unter den 186 UNO-Staaten. Die aus Beamten des Bonner Außen-, Justiz- und Verteidigungsministeriums bestehende deutsche Delegation spielte dabei eine entscheidende Rolle.

Ob die Befürworter eines wirksamen ICC in den nächsten Monaten und Jahren bei dieser einzig richtigen und in Rom erfolgreichen Strategie bleiben, wird wesentlich darüber entscheiden, ob die Praxis des künftigen ICC bestimmt wird durch die in seinem Statut verankerten positiven Grundsätze oder durch die extensive Nutzung der zahlreichen Schlupflöcher und durch Torpedierungsversuche der USA

oder anderer ständiger Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates. Jetzt etwa aus Gründen der „Schadensbegrenzung“ nach den heftigen Kontroversen von Rom den USA entgegenkommen zu wollen, wäre mit Sicherheit der falsche Weg.

In Washington überwogen nach der Niederlage von Rom zwar zunächst die harschen Töne bis hin zu unverhüllten Drohungen, man werde andere Staaten von einer Ratifizierung des ICC-Statuts „abhalten“, auf daß die für das Inkrafttreten des Statuts erforderlichen 60 Ratifikationen nicht zustande kommen und der ICC überhaupt nicht etabliert wird. Doch tatsächlich ist sowohl innerhalb der Clinton-Administration wie zwischen Administration und Kongreß der weitere Umgang mit dem ICC noch keinesfalls ausgemacht. Möglicherweise hilft das Ergebnis der Kongreßwahlen im November, eine Klärung dieser Frage zu beschleunigen. Denkbar ist aber auch, daß die außenpolitische Entscheidungs- und Hand-

lungsfähigkeit der Clinton-Administration nicht zuletzt wegen der Lewinsky-Affäre zunehmend eingeschränkt wird und eine Klärung der Haltung zum ICC frühestens unter dem nächsten Präsidenten erfolgt. Die inneramerikanische Kontroverse um den ICC ist - ähnlich wie die Diskussion um die UNO-Beiträge - Teil der seit längerer Zeit schwelenden Debatte zwischen „Unilateralisten“ und „Multilateralisten“.

Wenn die Europäer gemeinsam mit wichtigen Regionalmächten anderer Kontinente ihre in Rom erfolgreiche Haltung und Strategie sowohl mit Blick auf den ICC als auch in anderen Sachfragen fortsetzen, können sie zur überfälligen Klärung dieser inneramerikanischen Debatte beitragen. Die Gefahr, daß diese Klärung ausfällt wie 1919 die Entscheidung des Senats über den Beitritt zum Völkerbund, ist angesichts der inzwischen unvergleich stärkeren globalen Interessen der USA gering.

Der Internationale Strafgerichtshof: Das Ringen um seine Zuständigkeit und Reichweite

Hans-Peter Kaul*

I. Auslösemechanismus und Bedeutung der Zuständigkeitsfrage

Unter den tragenden Prinzipien, die dem am 17. Juli 1998 in Rom verabschiedeten Gründungs-Statut¹ über den künftigen Internationalen Strafgerichtshof (International Criminal Court, ICC) zugrunde liegen, waren insbesondere zwei Grundsätze seit langem im wesentlichen unumstritten und wurden daher wie erwartet in den Vertrag aufgenommen. Es handelt sich dabei um

1. das Prinzip, daß der Gerichtshof nur dann tätig werden kann, wenn einzel-staatliche Strafgerichte unfähig oder unwillig sind, eine bestimmte schwere Straftat zu verfolgen (Grundsatz der Komplementarität, Art. 17);

2. das Prinzip, daß die Gerichtsbarkeit auf vier besonders schwere Kernverbrechen (Art. 5) beschränkt ist, welche - in Übereinstimmung mit dem Völkerrechtsprinzip - die gesamte Staatengemeinschaft betreffen: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen des Angriffskriegs (das Verbrechen des Angriffskriegs muß allerdings noch tatbestandlich definiert und eine angemessene Rolle des UN-Sicherheitsrats hierbei festgelegt werden).

Das Tätigwerden des Gerichtes kann nach dem Statut durch drei Mechanismen (Art. 13) ausgelöst werden:

- entweder durch eine sogenannte Staatenbeschwerde, bei der ein Vertragsstaat des Statuts eine bestimmte Situation dem Ankläger mit der Bitte überweist, er möge untersu-

chen, ob Kernverbrechen von bestimmten Personen begangen wurden;

- oder durch den Chefankläger selbst, der eine - der Kontrolle der Ermittlungskammer unterliegende - Befugnis hat, *ex officio* solche Untersuchungen einzuleiten;
- oder durch den UN-Sicherheitsrat, indem dieser dem Gerichtshof in einem Beschluß gemäß Kapitel VII der UN-Charta eine bestimmte „Situation“ zur Untersuchung überweist.

Während im letztgenannten Fall keine weiteren Zuständigkeitsvoraussetzungen gelten, ist bei einem Tätigwerden aufgrund einer Staatenbeschwerde oder einer Initiative des Anklägers erforderlich, daß der Gerichtshof materiellrechtlich zuständig ist.

Es ist offenkundig, daß die Frage der konkreten Ausgestaltung dieser Zuständigkeit für den Gerichtshof von absolut entscheidender Bedeutung ist. Im Rückblick² wird noch deutlicher, daß es sich hierbei um die wichtigste, politisch schwie-

* Vortragender Legationsrat Erster Klasse Hans-Peter Kaul ist seit Oktober 1996 Leiter des Völkerrechtsreferates im Auswärtigen Amt. Er war Mitglied der deutschen Regierungsdelegation bei der Diplomatischen Konferenz der Vereinten Nationen zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes. Der Beitrag spiegelt die persönliche Einschätzung des Verfassers wider.

1 UN Doc. A/CONF. 183/9 vom 17. Juli 1998. Der Text kann auf der Homepage der UN unter folgender Kennung abgerufen werden: <http://www.un.org/icc>.

2 Siehe Hans-Peter Kaul, Durchbruch in Rom. Der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof, in: Vereinte Nationen (VN) 46 (1998): 125 ff.

rigste und daher am stärksten umstrittene Frage der gesamten Verhandlungen handelte - sozusagen die „Frage aller Fragen“ des Gerichtshofs-Vorhabens. Die Zuständigkeit und Reichweite des künftigen Gerichtes blieb dann auch bis zum Ende der Konferenz in Rom stark kontrovers und wurde buchstäblich erst am letzten Tag, in letzter Minute entschieden.

Aus dem Statut wird deutlich, daß die Frage nach der allgemeinen Zuständigkeit des Gerichtshofs mit einem Kompromiß gelöst wurde. Vereinfacht läßt sich sagen, daß die im Kompromißweg erreichte Regelung der Jurisdiktions-Frage im wesentlichen aus folgenden vier unterschiedlichen Elementen besteht:

1. Die normale komplementäre Zuständigkeit des Gerichtshofs setzt voraus, daß entweder der Staat, auf dessen Territorium das Verbrechen begangen wurde (Territorialstaat), oder der Staat, dessen Angehöriger der mutmaßliche Täter ist (Täterstaat), Vertragspartei des Gerichtshofs-Statuts ist (Art. 12 Abs. 2).

2. Als Einschränkung dieser Regel enthält das Statut speziell für Kriegsverbrechen eine Übergangsregelung (Art. 124), wonach Vertragsstaaten die Möglichkeit haben, für sieben Jahre ab ihrem Vertragsbeitritt die Verfolgung von auf ihrem Territorium oder von ihren Staatsangehörigen begangenen Kriegsverbrechen auszuschließen. Die Wiederholbarkeit eines solchen „Teilaustritts“ aus dem Statut - um einen solchen handelt es sich - ist allerdings sehr eingeschränkt, da diese „Übergangsregelung“ an die strengen Voraussetzungen für Vertragsänderungen geknüpft ist.

3. Die Zuständigkeit des Gerichtshofs kann auch dadurch begründet werden, daß Nicht-Vertragsparteien, auf deren Territorium Kernverbrechen begangen wurden oder deren Staatsangehörige mutmaßliche Täter solcher Verbrechen sind, *ad hoc* die Gerichtsbarkeit durch besondere Erklärung anerkennen (Art. 12 Abs. 3). Das Prinzip einer solchen fakultativen Zuständigkeitsregelung für Nicht-Vertragsparteien war seit langem unumstritten (im folgenden wird daher hierauf nicht näher eingegangen).

4. Unabhängig von den genannten Regeln und Fällen hat der Gerichtshof eine weitere Zuständigkeit, wenn der UN-Sicherheitsrat ihm in einem Beschluß gemäß Kapitel VII der UN-Charta eine Ländersituation überweist, bei der der Verdacht besteht, daß Kernverbrechen in größerem Umfang begangen wurden (Art. 13 (b)). Hierbei kommt es auf die Frage der Mitgliedschaft des betroffenen Landes im Statut nicht an. Deshalb ist diese Regelung für die Effektivität des Gerichtshofs wahrscheinlich von sehr großer Bedeutung.

Wie kam es in Rom zu dieser Paketlösung? Welche anderen Optionen und Vorschläge wurden dabei berücksichtigt, teilweise berücksichtigt oder verworfen? Wie war die Verhandlungsgeschichte?

Ausschließlich auf diese Fragen konzentriert sich der nachfolgende Beitrag. Aus der Sicht eines deutschen Teilnehmers

an den Verhandlungen wird dabei versucht, die wichtigsten Vorschläge und Ansätze für die Lösung der zentralen Jurisdiktions-Frage und den maßgeblichen Verlauf der Beratungen in Rom, wie zuvor in New York, zusammenzufassen. Für eine Erörterung anderer interessanter Fragen, die das komplexe Gerichtshof-Statut in großer Zahl aufwirft, ist bei einer solchen Darstellung des Ringens um die Zuständigkeits-Problematik kein Raum. Der Beitrag soll insoweit die in Rom erreichten Ergebnisse einschließlich ihrer Defizite auch für Nicht-Teilnehmer an den Verhandlungen transparent und verständlich machen.

II. Unterschiedliche Lösungsansätze

In den der Rom-Konferenz vorausgegangenem mehrjährigen Verhandlungen³ des UN-Vorbereitungsausschusses waren zu der zentralen Zuständigkeits-Frage verschiedene Vorschläge und Ansätze entwickelt worden, die in ihrer Lösungstendenz teilweise in völlig entgegengesetzte Richtungen zeigten. Je nach Standpunkt wurden diese Modelle von den gerichtshofrestriktiven Staaten oder den gerichtshoffreundlichen „gleichgesinnten“ Staaten entweder unterstützt oder argumentativ bekämpft.

Dabei wurde zunehmend erkennbar, daß die primär um ihre Souveränität besorgten, trotz aller grundsätzlichen Bekenntnisse skeptischen Kräfte „für den Anfang“ einen eher schwachen, symbolischen Gerichtshof anstrebten. Er sollte nur dort tätig werden können, wo betroffene Staaten oder der UN-Sicherheitsrat es ihm im Einzelfall erlaubten. Wenn nötig, sollten eigene Staatsangehörige von der Gerichtsbarkeit ausgenommen werden können. Eine dies sicherstellende Regelung der Jurisdiktionsfrage strebten die gerichtshofrestriktiven Kräfte mit aller Macht an.

Was waren nun die konkreten Vorschläge und Ansätze, die in Rom zur Lösung der Jurisdiktions-Frage insgesamt auf dem Tisch lagen?

Zur Halbzeit der Konferenz in Rom - etwa Anfang Juli - war die Lage davon gekennzeichnet, daß weiterhin drei Hauptansätze - wenn auch in unterschiedlichen Ausformungen - miteinander konkurrierten:

1. Das von der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (International Law Commission (ILC)) entwickelte sogenannte „Opt in/Opt out“-Regime. Dieses hätte den Mit-

3 Zu den Verhandlungen vor Rom siehe *Hans-Peter Kaul*, Auf dem Weg zum Weltrafgerichtshof: Verhandlungsstand und Perspektiven, in: VN 45 (1997), 177 ff. mit weiteren bibliographischen Nachweisen. Ebenfalls von *Hans-Peter Kaul*: Towards a Permanent International Criminal Court: Some Observations of a Negotiator, in: *Human Rights Law Journal (HRLJ)* 18 (1997), 169 ff.; *Benjamin B. Ferencz*, Von Nürnberg nach Rom: Auf dem Weg zu einem Internationalen Strafgerichtshof, in: *Humanitäres Völkerrecht (HuV-I)* 11 (1998), S. 80 ff.; zu völkerrechtlichen Aspekten siehe *Andreas Zimmermann*, Die Schaffung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs: Perspektiven und Probleme vor der Staatenkonferenz in Rom, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)* 58 (1998), 47 ff.

gliedsstaaten des Statuts die Möglichkeit geboten, die Zuständigkeit des Strafgerichtshof für bestimmte Verbrechen und für bestimmte Zeiträume selektiv zu bejahen bzw. zu verneinen.

2. Das von Frankreich stammende sogenannte „Staatenzustimmungsregime für jedes einzelne Verfahren“ („State Consent“-Regime). Danach wäre die Zustimmung der (aller) betroffenen Staaten zu einem einzelnen Strafverfahren gegen einen bestimmten Straftäter Voraussetzung der Gerichtsbarkeit gewesen.

3. Der maßgeblich von Deutschland geprägte Ansatz der automatischen Jurisdiktion, bei dem sich ein Staat mit Ratifikation des Statuts automatisch der Gerichtsbarkeit des ICC unterwirft.

Die Auswahlmöglichkeiten waren dadurch noch vermehrt, daß zu dem Ansatz der automatischen Jurisdiktion drei weitere unterschiedliche Ausprägungen auf dem Tisch lagen, und zwar je ein Vorschlag von Großbritannien, von Deutschland und von Südkorea.

Es erscheint zweckmäßig, diese Vorschläge, die auch miteinander kombiniert werden konnten, näher zu erläutern und zu bewerten, auch im Hinblick auf die Frage, welches Maß an Unterstützung sie bei der Rom-Konferenz fanden.

1. „Opt in/Opt out“-Regime

Bei diesem von der ILC in ihrem Entwurf⁴ für das Gerichtshof-Statut entwickelten Vorschlag handelt es sich um einen betont konservativen, wenig gerichtsfreundlichen Ansatz. Er ist erkennbar den Unterwerfungsregeln für den Internationalen Gerichtshof (Art. 36 IGH-Statut) nachgebildet, die ihrerseits den Staaten erhebliche Wahlfreiheit geben. Nach diesem Ansatz sollten Staaten nach - oder besser: trotz - einer Ratifikation volle Wahlfreiheit haben („pick and choose“). Danach hätten Staaten die Möglichkeit gehabt, sich der Gerichtsbarkeit des ICC durch besondere Erklärungen speziell für bestimmte oder sogar einzelne Verbrechen und/oder für bestimmte Zeiträume zu unterwerfen - eine Art Gerichtsbarkeit „à la carte“. Dieser auf völlige Wahlfreiheit der Mitgliedstaaten abzielende Ansatz hätte vermutlich ein chaotisches Durcheinander höchst unterschiedlicher, je nach Wahl entweder gerichtshoffreundlicher oder mehr oder minder gerichtshofrestriktiver Unterwerfungserklärungen zur Folge gehabt. Er hätte damit absehbar zu einem völlig ineffektiven Gerichtshof geführt.

Bei der Konferenz in Rom wurde dieser Ansatz von einer Minderheit von immerhin 27 Staaten grundsätzlich unterstützt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß einige dieser Staaten ein solches „Opt in/Opt out“-Regime entweder nur für Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen oder nur für Kriegsverbrechen allein anstrebten.

2. Staatenzustimmungsregime für jedes einzelne Verfahren („State Consent“-Regime)

Dieser Vorschlag war Herzstück des im August 1996 von Frankreich dem UN-Vorbereitungsausschuß vorgelegten eigenen Entwurfs⁵ für ein vollständiges Gerichtshof-Statut. Er besagt, daß in jedem Einzelfall, bei jedem einzelnen Verfahren und Straftäter die davon betroffenen Staaten ihre ausdrückliche Zustimmung hätten geben müssen, damit der Gerichtshof das fragliche Verfahren hätte durchführen können (also kumulativ: der Territorialstaat, wo die Verbrechen begangen wurden; dazu der Staat der Nationalität der Opfer der Verbrechen; dazu der Staat, dessen Angehöriger der Täter ist, dazu ggf. der Staat, der Auslieferung/Überstellung beantragt und der Gewahrsamsstaat).

Dieser von Frankreich seither mehrfach bekräftigte Vorschlag hätte die Gerichtsbarkeit des Strafgerichtshofs auch bei den Kernverbrechen völlig vom Gutdünken der Vertragsstaaten und ihren Opportunitätsabwägungen abhängig gemacht. Eine höchst selektive Gerichtsbarkeit, wahrscheinlich eine weitgehende Lähmung des Strafgerichtshof wären absehbar gewesen.

Dieser sehr gerichtshofunfreundliche Ansatz spielte in seiner konsequenten, reinen Ausprägung in Rom keine wirkliche Rolle mehr. Es blieb unklar, ob die USA, die hierzu ausdrücklich ihre Position „reserviert“ hatten, diesen Vorschlag unterstützten oder nicht. Allerdings blieb ein besonders kritisches Element des französischen Vorschlags bis zuletzt bedeutsam: Einige gerichtshofrestriktive Staaten mit den USA an der Spitze forderten immer wieder nachdrücklich, daß es allein auf den Staat der Nationalität des mutmaßlichen Täters ankommen müsse. Damit Jurisdiktion gegeben sei, müsse dieser Mitglied des Statuts sein oder dem Verfahren zugestimmt haben.

3. Automatische Jurisdiktion

Den ersten ausformulierten Vorschlag für diesen grundsätzlich gerichtshoffreundlichen Ansatz hatte Deutschland bereits im Februar 1996 unterbreitet. In der sogenannten Vorschlagsammlung („Compilation of Proposals“) des Vorbereitungsausschusses wurde daraufhin der deutsche Vorschlag zur Jurisdiktions-Frage mit folgender Formulierung wiedergegeben:

„Ein Staat, welcher Vertragspartei dieses Statutes wird, akzeptiert hierdurch die inhärente Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes in bezug auf die durch das Statut erfaßten Verbrechen.“⁶

4 Siehe Artikel 22 des Draft Statute der ILC, UN Doc. A/49/355 (1994). Der Text ist ebenfalls enthalten in „Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court“, Vol. II (Compilation of Proposals) UN Doc. A/51/22, Supplement No. 22a, S. 73.

5 Siehe Art. 34 des französischen Entwurfs UN Doc. A/AC. 249/L.3 vom 6. August 1996.

6 Siehe UN Doc. A/51/22, Supplement No. 22 A, „Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court“, Vol. II (Compilation of Proposals), S. 73, Proposal 1 (deutscher Vorschlag).

Insofern kann bereits an dieser Stelle angemerkt werden, daß die in Rom verabschiedete Grundregel zu automatischer Jurisdiktion in Art. 12 Abs. 1 diesen Vorschlag fast wortgenau - mit der einzigen Ausnahme des jetzt fehlenden Wörtchens „inhärente“ - übernommen hat.

Die Unterstützung für den von deutscher Seite kontinuierlich immer wieder geforderten „Hauptbaustein“⁷ automatische Jurisdiktion hatte bei den Beratungen des Vorbereitungsausschusses von 1996 bis 1998 spürbar zugenommen. Bei einer weltweiten Demarchenaktion im Mai 1998 warb die deutsche Seite in einem besonderen Positionspapier⁸ nachdrücklich bei allen Staaten für automatische Jurisdiktion. Auch andere „gleichgesinnte“ Staaten unternahmen parallele Anstrengungen. So wurden Akzeptanz und Verständnis für diesen zentralen Vorschlag allmählich gefördert. Unter den „gleichgesinnten“ Staaten selbst zeichnete sich ein immer festeres Einvernehmen ab, daß die allgemeine Zuständigkeitsregelung des künftigen Gerichtshofs auf der Basis „automatischer Jurisdiktion“ erfolgen müsse.

Ungeachtet dieses grundsätzlichen Einvernehmens war aber die Frage der Zuständigkeitsanknüpfung noch nicht geklärt, d.h. welcher Staat oder welche Staaten sich der Gerichtsbarkeit unterworfen haben müssen: der Staat, auf dessen Gebiet die Tat begangen wurde (Territorialstaat), der Staat, in dessen Gewahrsam sich der Täter befindet (Gewahrsamsstaat), das Land, dessen Angehöriger Opfer des Verbrechens wurde (Opferstaat) oder das Land, dessen Angehöriger der mutmaßliche Täter ist (Täterstaat)? Oder eine Kombination dieser Länder? Zu diesen Fragen legten die „gleichgesinnten“ UN-Mitglieder Großbritannien, Deutschland und Südkorea jeweils einen eigenen Vorschlag vor.

Der britische Vorschlag⁹, der bei der abschließenden Verhandlungsrunde des UN-Vorbereitungsausschusses im März/April 1998 präsentiert wurde, stellte zunächst auf die Mitgliedschaft des Territorialstaates und (kumulativ) des Gewahrsamsstaates ab. In Rom vertrat die britische Seite die Linie, daß zur Begründung der Zuständigkeit des Gerichtshofs nur der Staat, auf dessen Territorium die Verbrechen begangen wurden, Mitglied des Gerichtshofs-Statuts sein müßte.

Der ebenfalls im März/April 1998 unterbreitete deutsche Vorschlag¹⁰ ging seinerseits vom Prinzip universaler Jurisdiktion über die Kernverbrechen aus. In einem sogenannten Diskussionspapier wurden die tragenden Überlegungen erläutert: Nach dem modernen internationalen Strafrecht seien Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen in Übereinstimmung mit dem Weltrechtsprinzip überall von allen Staaten der Erde strafbar - und zwar ohne Rücksicht auf die Nationalität des Täters, des Opfers oder den Ort des Geschehens. Da die UN-Mitgliedstaaten also national universale Jurisdiktion in bezug auf die drei Kernverbrechen ausüben könnten, könnten sie durch Ratifikation des Gerichtshofs-Statuts auch dem ICC diese universale Jurisdiktion übertragen.

Dieser konzeptionelle Ansatz und Vorschlag wurde von verschiedenen Staaten unterstützt und besonders nachdrücklich

vom IKRR¹¹ und den meisten Nichtregierungsorganisationen - vor allem: Amnesty International,¹² Human Rights Watch,¹³ Lawyers' Committee for Human Rights und der „NGO Coalition for an International Criminal Court“ - propagiert. Zugleich wurden aber auch erhebliche Vorbehalte und Widerstände gegen einen solchen Ansatz erkennbar.

In dieser Lage unterbreitete Südkorea zu Beginn der Konferenz in Rom einen weiteren, ebenfalls gerichtshoffreundlichen Vorschlag.¹⁴ Aufbauend auf dem oben erläuterten Grundprinzip „automatischer Jurisdiktion“ sah er die Gerichtsbarkeit als gegeben an, wenn in einem konkreten Fall einer oder mehrere der relevanten Staaten Mitglied des Statuts ist bzw. sind, d.h. entweder der Territorialstaat oder der Gewahrsamsstaat oder der Opferstaat oder der Täterstaat oder eine Kombination dieser Staaten. Schnell wurde bei den Beratungen in Rom erkennbar, daß der südkoreanische Vorschlag - trotz seines Charakters als „später Neuankömmling“ - die Stimmung der Mehrheit der Konferenzteilnehmer und vor allem der „gleichgesinnten“ Staaten - mit der einen Ausnahme von Großbritannien - richtig getroffen hatte.

Damit war das Feld der miteinander konkurrierenden Ansätze und Vorschläge in Rom abgesteckt. Die Stunde der Entscheidung rückte näher. Für die an einem möglichst effektiven und glaubwürdigen Gerichtshof interessierten Staaten mußte es darum gehen, eine möglichst weite und allgemeine Regelung automatischer und obligatorischer Gerichtsbarkeit zu erreichen.

III. Tendenzen der Verhandlungen

Wie sind nun die Verhandlungen in Rom zur Jurisdiktionsfrage konkret verlaufen? Welche Umstände waren maßgeblich, daß schließlich der oben zusammengefaßte Kompromiß zustande kam?

- 7 Siehe die deutsche Erklärung im UN-Vorbereitungsausschuß vom 4. August 1997.
- 8 Das deutsche Positionspapier lag der Fachtagung zum Strafgerichtshof-Vorhaben vor, welche die Stiftung Entwicklung und Frieden am 28. Mai 1998 in Bonn veranstaltete. Siehe dazu den Bericht von Sascha Rolf Lüder, *Der neue Internationale Strafgerichtshof: Meilenstein des Völkerrechts oder Instanz ohne Durchsetzungsvermögen?*, in: HuV-11 (1998), 92 ff.
- 9 Der britische Vorschlag ist enthalten in der „Further Option for Articles 6, 7, 10 and 11“ im Entwurf des Gerichtshofs-Statuts, welcher der Rom-Konferenz vorlag, siehe UN Doc. A/Conf. 183/2/Add. 1, S. 38, 39. Siehe Art. 7.
- 10 Siehe UN Doc. A/AC 249/1998/DP. 2. (The Jurisdiction of the International Criminal Court: An Informal Discussion Paper Submitted by Germany).
- 11 Die IKRR-Delegation in Rom bekräftigte in einer Erklärung am 13. Juli, daß universale Jurisdiktion des ICC erreicht werden müsse. Siehe UN Doc. A/CONF. 183/INF/9. Siehe auch das Positionspapier des IKRR vom Februar 1998: *Création d'une Cour Criminelle Internationale: Vers la fin de l'impunité*.
- 12 Siehe Amnesty International, *The International Criminal Court: Making the Right Choices, Part V: Recommendations to the Diplomatic Conference vom Mai 1998*, AI Index: IOR 40/10/98.
- 13 Siehe Human Rights Watch, *Justice in the Balance: Recommendations for an Independent and Effective International Criminal Court*, S. 51, 53.
- 14 UN Doc. A/CONF. 183/C. 1/L. 6.

Zunächst erscheinen an dieser Stelle einige Bemerkungen zu der interessanten Verhandlungsmethodik erforderlich, welche der kanadische Botschafter *Kirsch*, der souveräne Vorsitzende des Gesamtausschusses, verfolgte. Aus der Sicht eines betroffenen Delegierten stellt sich dieser methodologische Ansatz im wesentlichen wie folgt dar:

Nach sehr vielen bilateralen wie auch Gruppenkonsultationen legten Botschafter *Kirsch* und das Konferenzbüro in der zweiten Hälfte der Rom-Konferenz den teilnehmenden Staaten sukzessive verschiedene Diskussionspapiere vor. Die Papiere vom 6. Juli¹⁵ bzw. vom 10. Juli¹⁶ 1998 enthielten zu den ungelösten Schlüsselfragen des Statuts, vor allem zu der Jurisdiktionsregelung, unterschiedliche Optionen. Die Optionen bauten ihrerseits auf dem der Rom-Konferenz vorgelegten Basis-Entwurf und den dort enthaltenen unterschiedlichen Vorschlägen und Optionen auf. In einem zweiten Schritt wurden zu diesen Diskussionspapieren jeweils umfassende Orientierungsdebatten durchgeführt, bei denen die das Wort ergreifenden Staaten jeweils zu präzisieren, vom Konferenzbüro formulierten Fragen ihre nationale Auffassung darlegen sollten.

Offenbar hatte dieses von der Konferenz im wesentlichen „angenommene“ Verfahren verschiedene Ziele: die Debatte auf den Punkt zu bringen, den notwendigen Prozeß der Meinungsbildung unter den Delegierten zu beschleunigen, Mehrheitsmeinungen zu eruieren und Vorschläge aussondern zu können, die nur von wenigen unterstützt wurden. Es sollte auf diese Weise eine angemessene empirische Basis geschaffen werden, um einen aussichtsreichen Paketvorschlag durch das Konferenzbüro schnüren zu können.

Dieses Verfahren erwies sich als wirksam.

Erwartungsgemäß stellte sich schnell heraus, daß die bereits von der ILC vorgesehene Möglichkeit des Sicherheitsrats, dem Gerichtshof bestimmte „Situationen“ gemäß Kap. VII der UN-Charta zu überweisen, weiterhin fast unumstritten war. Nur wenige Staaten, etwa Mexiko, vor allem aber Indien,¹⁷ wollten dem UN-Sicherheitsrat keinerlei Rolle in bezug auf die Tätigkeit des Gerichtshofs zugestehen. Da es sich hier jedoch um eine nur kleine Gruppe und Mindermeinung handelte, war für die allermeisten Delegierten recht früh klar, daß dieses Recht des UN-Sicherheitsrates, die Gerichtsbarkeit des künftigen ICC so aktivieren zu können, ein wichtiger Bestandteil seiner Jurisdiktion werden würde.

Als nächstes schied der deutsche Vorschlag einer automatischen universellen Zuständigkeit des Gerichtshofs aus. Er war bereits in dem Diskussionspapier vom 6. Juli nicht mehr als eventuelle Lösungsoption aufgeführt. Gegen diesen Vorschlag hatten sich vor allem die USA sehr deutlich ausgesprochen. Es war jedoch weniger der amerikanische Widerstand, sondern vielmehr ein zu geringes Maß von Unterstützung durch andere Konferenzteilnehmer, das zu seiner Nichtberücksichtigung führte. Etwa 25 Staaten haben den weitreichenden deutschen Vorschlag ausdrücklich unterstützt. Bei der Orientierungsdebatte vom 9. Juli in Rom drückten im-

merhin erneut 23 Staaten ihr Bedauern oder ihre Verwundung aus, daß der deutsche Vorschlag nicht mehr in dem fraglichen Optionenpapier vom 6. Juli enthalten war.

Dafür gewann jedoch der ähnlich gerichtshoffreudliche südkoreanische Vorschlag zu automatischer Jurisdiktion zunehmend Anhänger. Dies wurde bei den Orientierungsdebatten der Rom-Konferenz vom 9. und 13. Juli überaus deutlich. In Wahrheit handelte es sich dabei jeweils um eine Art „Meinungsumfrage“ zu den vom Konferenzbüro vorgelegten Diskussionspapieren vom 6. bzw. vom 10. Juli 1998. In diesen Papieren waren die ungelösten Schlüsselfragen des zentralen Teils 2 des Entwurfs für das Gerichtshof-Statut („Jurisdiktion, Zulässigkeit und anwendbares Recht“) im Lichte der bisherigen Beratungen nebeneinandergestellt. Aus Gründen der Fairneß mußten beide Papiere die wesentlichen Optionen automatische Jurisdiktion, „Opt in/Opt out“ und Staatenzustimmungsregime für jedes einzelne Verfahren in ihren verschiedenen Ausprägungen darstellen. Angesichts der offenbar großen Unterstützung für den koreanischen Vorschlag war es nur konsequent, daß er jeweils die erste Option¹⁸ für die Regelung der zentralen Jurisdiktions-Frage bildete.

Die „NGO Coalition for an International Criminal Court“ verfolgte ihrerseits die Orientierungsdebatten vom 9. und 13. Juli zu den Optionen-Papieren des Konferenzbüros vom 6. und 10. bzw. 10. Juli ebenso wie die teilnehmenden Staaten aufmerksam und mit größtem Interesse. Zugleich machte sie den Verlauf der Beratungen transparent, indem sie jeweils eigene, sehr sorgfältige Auswertungsprotokolle¹⁹ über die Orientierungsdebatten veröffentlichte. Daraus wurde die große Unterstützung für den südkoreanischen Vorschlag erkennbar: Zunächst sprachen sich zur Frage automatische Jurisdiktion versus „Opt in“-Regime 73 Prozent (74 Staaten) bzw. 75 Prozent (64 Staaten) der jeweils das Wort ergreifenden Delegationen für automatische Jurisdiktion aus (für „Opt in“ dagegen nur 27 bzw. 21 Staaten). Die koreanische Version automatischer Jurisdiktion wurde dabei jeweils von noch größeren Mehrheiten unterstützt: 79 Prozent am 9. Juli und 85 Prozent am 13. Juli.

Damit war klar, daß der südkoreanische Vorschlag von der übergroßen Mehrheit der Delegationen favorisiert wurde und der erste Kandidat für die Regelung der kritischen Jurisdiktionsfrage sein mußte.

15 A/CONF. 183/C. 1/L. 53.

16 A/CONF. 183/C. 1/L. 59.

17 Zum Vorschlag Indiens siehe UN Doc. A/CONF. 183/C. 1/L. 79 und L. 95.

18 Siehe die bereits erwähnten Diskussionspapiere, Fn. 15 und 16.

19 Siehe The Numbers: NGO Coalition Special Report on Country Positions, in: The Rome Treaty Conference ICC Monitor vom 10. Juli 1998. Siehe ebenfalls The Virtual Vote: NGO Coalition Special Report on Country Positions on L. 59, in: The Rome Treaty Conference ICC Monitor vom 15. Juli 1998 (Revision 1). Der Text kann im Internet unter folgender Kennung abgerufen werden: <http://www.igc.org/fcc>.

IV. Das „Verschwinden“ des südkoreanischen Vorschlags

Wie kam es nun, daß letztlich doch ein anderer, hinter dem südkoreanischen Vorschlag weit zurückbleibender Kompromiß verabschiedet wurde?

Wie so oft in kritischen Phasen von UN-Entscheidungsprozessen trat in der Schlußphase der Konferenz die eingespielte Abstimmung der Ständigen Sicherheitsrats-Mitglieder auf den Plan. Unter ihnen hatte insbesondere Frankreich seit Konferenzbeginn nach einer Möglichkeit gesucht, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit von der obligatorischen Gerichtsbarkeit auszunehmen. Auch die USA wollten ihrerseits eine lediglich fakultative Zuständigkeit des ICC für Verbrechen gegen die Menschlichkeit und für Kriegsverbrechen hinnehmen. In Übereinstimmung mit dem Ansatz des sogenannten Staatenzustimmungsregimes sollte der Heimatstaat eines Verdächtigen die Möglichkeit haben, einem bestimmten Verfahren zuzustimmen oder nicht. Im Gegensatz zu automatischer Jurisdiktion sollte so die Zuständigkeit des Gerichtes fallweise durch eine eventuelle ausdrückliche Erlaubnis des Heimatstaates des Verdächtigen begründet werden.

Am 15. Juli kam es offenbar zu einem Abstimmungstreffen der Ständigen Sicherheitsrats-Mitglieder, um in bewährter Weise einen mit ihren Interessen übereinstimmenden „Kompromißvorschlag“ zu schnüren (die deutsche Seite war insoweit nicht informiert und nicht beteiligt). Das Ergebnis war ein zeitweises Zusammengehen der fünf Ständigen Sicherheitsrats-Mitglieder, die am 16. Juli informell dem Konferenzbüro wie auch ausgewählten Staaten ein restriktives „Kompromißpaket“ mit folgenden Elementen unterbreiteten:

- „Opt out“-Möglichkeiten für Kriegsverbrechen und für Verbrechen gegen die Menschlichkeit für zehn Jahre, wobei die Frist mit einfacher Mehrheit (!) verlängert werden können sollte. Hierbei handelte es sich offenbar um einen französischen Vorschlag.
- Nicht-Vertragsstaaten sollten die Möglichkeit haben, die Gerichtsbarkeit des Strafgerichtes dadurch auszuschließen, indem sie dazu erklären, daß das bestimmte Verbrechen eines mutmaßlichen Täters in „offizieller Mission“ (gemeint: militärische Mission) begangen worden sei. Hierbei handelte es sich offenbar um einen restriktiven amerikanischen Vorschlag²⁰, der von den Vereinigten Staaten am 16. Juli auch offiziell unterbreitet wurde.
- Zur Jurisdiktionsfrage sollte gemäß dem hinter dem südkoreanischen Vorschlag deutlich zurückbleibenden britischen Vorschlag darauf abgestellt werden, daß der Territorialstaat Mitglied des Statuts sein mußte.

Zugleich begannen Frankreich und Großbritannien, im EU-Kreis für dieses Paket zu werben.

Die deutsche Seite war daher gezwungen, ihrerseits am Nachmittag des 16. Juli einen gerichtshoffreundlicheren Gegen-

vorschlag zu unterbreiten. Zu der zentralen Jurisdiktionsfrage sah er folgendes vor:

- Die Jurisdiktion sollte dadurch effektiver sein, daß auch die Statuts-Mitgliedschaft entweder des Gewahrsamsstaates oder des Opferstaates zur Begründung der Gerichtsbarkeit des ICC ausreichten.
- Die von Frankreich ins Spiel gebrachte „Opt out“-Möglichkeit für Kriegsverbrechen sollte als „vertrauensbildende Periode“ ausgestaltet werden. Sie sollte daher auf drei Jahre, nur einmal, ohne Erneuerungsmöglichkeit und auf Kriegsverbrechen begrenzt bleiben (d.h. keine solche „Opt out“-Möglichkeit für Verbrechen gegen die Menschlichkeit).

Der deutsche Gegenvorschlag wurde sofort von den meisten EU-Staaten und auch von anderen „gleichgesinnten Staaten“ unterstützt. Er trug entscheidend dazu bei, daß das Konferenzbüro unter Leitung von Botschafter *Kirsch* schließlich den am 17. Juli verabschiedeten Kompromiß vorschlug:

- Automatische Jurisdiktion für alle Kernverbrechen, die durch Mitgliedschaft des Territorialstaates oder des Heimatstaates des Täters im Statut begründet wurde.
- Übergangsregelung (nur) für Kriegsverbrechen (Art. 124), welche Vertragsstaaten die Möglichkeit gibt, für sieben Jahre für sich selbst die Gerichtsbarkeit für Kriegsverbrechen auszuschließen.

In der Nacht vom 17. auf den 18. Juli 1998 wurde das jahrelange, zeitweise dramatische Ringen um Zuständigkeit und Reichweite des künftigen Gerichtshofs mit diesem Kompromiß zur Jurisdiktionsfrage abgeschlossen. 120 Staaten stimmten für den Kompromißentwurf des Konferenzbüros. Sieben Staaten stimmten dagegen, nämlich die USA, China, Israel, Irak, Libyen, Jemen und Katar. 21 Staaten enthielten sich der Stimme.

V. Bewertung und Ausblick

Die erfolgreiche Verabschiedung des Gerichtshofstatuts und die Ergebnisse von Rom sind in der internationalen Öffentlichkeit ganz überwiegend positiv aufgenommen worden. In der Tat wurde in Rom ein neues Kapitel des Völkerrechts und des internationalen Strafrechts aufgeschlagen. In Rom wurden die Fundamente gelegt für eine neue weltweite Institution internationaler Gerichtsbarkeit, welche künftig mit den Mitteln des Internationalen Strafrechts zum Schutz gegen schwerste Menschenrechtsverletzungen und zum Kampf gegen die Strafflosigkeit schwerster Verbrechen beitragen wird.

Es ist eine Tatsache, daß das Gerichtshofstatut gerade bei der Regelung der obligatorischen Zuständigkeit des Gerichtes hät-

20 Siehe die UN-Vorschläge in UN Doc. A/CONF. 183/C. 1/L. 90 vom 16. Juli 98 und L. 70 vom 14. Juli 98, die am 17. Juli 98 in einer gesonderten Abstimmung mit 113 zu 17 Stimmen zurückgewiesen wurden.

te noch besser ausfallen können. Bereits in Rom und seither immer wieder ist von verschiedenen Seiten sehr bedauert worden, daß der von so vielen unterstützte südkoreanische Vorschlag für eine effektive Zuständigkeitsregelung quasi in letzter Minute „wegverhandelt“ wurde. In der Tat hätte er die Wirksamkeit und Handlungsmöglichkeiten des Gerichtshofs besonders gegenüber Nicht-Vertragsparteien und dort stattfindenden internen bewaffneten Konflikten erheblich verbessert. Denn bei Bürgerkriegen - bekanntlich die heute vorherrschende Form bewaffneter Konflikte - ist nach der jetzigen Kompromißregelung keine Gerichtsbarkeit gegeben, wenn der fragliche Staat nicht Vertragspartei des Statuts ist. Wenn dagegen entsprechend dem koreanischen Vorschlag auch auf die Status-Mitgliedschaft des Gewahrsamsstaates abgestellt worden wäre, wäre diese empfindliche Lücke vermieden worden. Denn bei einer solchen Regelung hätten in Bürgerkriegen begangene Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder sogar Völkermord wenigstens dann verfolgt werden können, wenn Täter in Vertragsstaaten des Statuts inhaftiert worden wären.

Um so wichtiger ist es, daß das Statut des künftigen Strafgerichtshofs für solche Situationen eine zweite scharfe

Klinge bereithält: die Möglichkeit für den UN-Sicherheitsrat, Ländersituationen mit Verdachtsmomenten in Richtung schwerster Verbrechen dem Gerichtshof nach Kap. VII der UN-Charta zu überweisen. Da eine solche Entscheidung des Sicherheitsrates auch für Nicht-Vertragsparteien verbindlich ist, besteht insoweit die Möglichkeit, eine eventuell nicht begründete reguläre Zuständigkeit des Strafgerichtshofs - weil der fragliche Staat nicht dem Statut angehört - zu überwinden. Zwar bleibt abzuwarten, ob und inwieweit der UN-Sicherheitsrat eines Tages von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wird. Dennoch ist festzuhalten, daß die geschilderte Schwäche der jetzt im Statut enthaltenen allgemeinen Jurisdiktions-Regelung in einer gegebenen „Situation“ überwunden werden kann, wenn der notwendige politische Wille im Sicherheitsrat hierfür vorhanden ist.

Vom Sicherheitsrat abgesehen, hängt die jetzige Regelung obligatorischer und regulärer Zuständigkeit des Gerichtshofs erkennbar davon ab, daß möglichst viele Staaten Mitglied des Gerichtshof-Statuts sind. Wer einen effektiven Gerichtshof will, muß sich dafür einsetzen, daß möglichst viele Staaten bald dem Statut beitreten.

Das Verfahren des Internationalen Strafgerichtshofes nach dem Statut von Rom

Hans-Jörg Behrens*

I. Verfahrensrechtliche Regelungen im Statut

Im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs hat die Völkergemeinschaft auf vielen Gebieten Neuland betreten. Nicht nur die Kodifikation wichtiger Tatbestände des Völkerstrafrechts durch eine völkervertragliche Regelung und die Entwicklung eines Allgemeinen Teils des Völkerstrafrechts stellen einen wesentlichen Fortschritt dar. Auch die Regelung des Verfahrens für den Internationalen Strafgerichtshof ist in vieler Hinsicht ein bahnbrechendes Unternehmen. Dieses Verfahren unterscheidet sich wesentlich von den Modellen der beiden *Ad hoc*-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda.

Während bei den beiden *Ad hoc*-Tribunalen das Verfahren des „Common law“-Systems eindeutig dominiert und ein Großteil der Detailregelungen den von den Richtern entwickelten (und ständig im Umbruch befindlichen) Verfahrensregeln („Rules of Procedure and Evidence“) überlassen bleibt, haben die Vorbereitungscommission und die Diplomatische Konferenz in Rom den gewagten Versuch unternommen, die verschiedenen Rechtssysteme zusammenzuführen. Daß dabei im Ergebnis ein konsensfähiges Verfahrensrecht verabschiedet werden konnte, ist sowohl dem gemeinsamen Willen aller Delegationen zum Erfolg als auch der Aufgeschlossenheit der meisten Akteure für die Ansätze anderer Systeme geschuldet.¹ Der Preis für diesen Erfolg ist

ein stellenweise recht umständlicher Text, der sicher nicht allen Anforderungen an nationale Rechtsetzungstechnik genügen kann. Zum Teil ist das auch durch die von den Verhandlungsführern gewählte Taktik zu erklären. Ein wesentlicher Schlüssel zum Konsens lag nämlich darin, Begriffe zu vermeiden, die in den verschiedenen Systemen mit unterschiedlichem Gehalt aufgeladen sind, und statt dessen die Terminologie auf eine - meist umständlichere - Beschreibung des gemeinten Phänomens zurückzuführen. So wird man den Begriff des „Verdächtigen“ („suspect“) vergeblich suchen, obwohl er von allen führenden Strafprozeßsystemen benutzt wird - aber mit unterschiedlichen Definitionen. Die Rechte, die einem „suspect“ während der Ermittlungen zustehen, werden in Art. 55 beschrieben; um den Begriff selbst zu vermeiden, wird aber der Zeitpunkt, zu dem die besonderen Rechte eines Beschuldigten einsetzen, in Abs. 2 genau defi-

* Regierungsdirektor Dr. Hans-Jörg Behrens, LL.M. (London), ist Referent im Bundesministerium der Justiz. Er war Mitglied der deutschen Regierungsdelegation bei der Diplomatischen Konferenz der Vereinten Nationen zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes und dort deutscher Vertreter im Redaktionsausschuß. Der Beitrag spiegelt die persönliche Einschätzung des Verfassers wider.
1 Viele der beteiligten Delegierten hatten Erfahrungen in mehreren Rechtssystemen gesammelt; ein eindrucksvolles Beispiel für den Wert und die Notwendigkeit der Erweiterung des juristischen Blickwinkels über das eigene System hinaus.

niert. Da sich die verschiedenen Systeme hier inhaltlich kaum unterscheiden (wohl aber in der Begrifflichkeit), konnte durch die neue Terminologie der gemeinsame Gehalt in das Statut übernommen werden. Eine ähnliche Technik wurde auch in anderen Fällen benutzt, um der Terminologiefälle zu entgegen. Das Ergebnis ist nicht unbedingt ein Muster an Gesetzesredaktion, aber dafür eine für alle Seiten akzeptable Beschreibung eines Musterverfahrens.

Dieser Ablauf läßt sich auch in der Entstehungsgeschichte des Statuts nachvollziehen. Nachdem in den beiden ersten Sitzungen der Vorbereitungskommission im Jahre 1996 die Vorschläge der einzelnen Staaten gesammelt und in einer umfangreichen Kompilation² zusammengestellt worden waren, bestand die weitere Aufgabe der Vorbereitungskommission und der Konferenz darin, diese Vorschläge zusammenzuführen und ein stringentes Gesamtkonzept zu entwickeln. Angesichts der gerade im Verfahrensbereich höchst unterschiedlichen Grundvorstellungen erschien das zu Beginn des Jahres 1997 als ein höchst ambitioniertes Unterfangen. Ein großer Schritt vorwärts gelang auf einem inoffiziellen Treffen, zu dem das Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali (ISISC) im Mai 1997 nach Siracusa eingeladen hatte.³ Hier trafen sich an die sechzig Delegierten und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, um für die vierte Sitzung der Vorbereitungskommission im August 1997, die sich vor allem mit den Verfahrensfragen befassen sollte, etwas Vorarbeit zu leisten. Das in einer Woche intensiver Beratungen erstellte Ergebnisdokument, das gegenüber der Kompilation schon wesentlich vereinfacht war, bildete die Grundlage der Beratungen in der Vorbereitungskommission und ermöglichte überhaupt erst eine geordnete Beschäftigung mit der Materie. Außerdem zeigte sich, daß die informellen Debatten über den materiellen Gehalt - nicht so sehr über die Terminologie - der nationalen Vorschläge alle Teilnehmer befähigt hatte, die gefundenen Kompromisse auch gegenüber anderen Delegierten zu vertreten und zu begründen. Mit dieser gemeinsamen Zielrichtung gelang es am Ende, trotz vieler Meinungsverschiedenheiten im Detail, ein weltweit akzeptables System zu entwickeln. Auch diejenigen Staaten, die sich in der Schlußabstimmung nicht in der Lage sahen, dem Statut insgesamt zuzustimmen, fanden ihre Gründe nicht im Bereich des Verfahrensrechts.⁴

Eine der grundlegenden Fragen war, wie ausführlich das Verfahren überhaupt im Statut geregelt werden sollte. Hier trafen zunächst zwei Extreme aufeinander: Während die Tradition des „Common law“ (unter Führung der USA) das Verfahren so weit wie möglich in den nachrangigen Verfahrensregeln („Rules of Procedure and Evidence“) festlegen, das Statut aber auf wenige Grundsatzstatements beschränken wollte, legte Frankreich eine ausgefeilte Verfahrensordnung als Teil eines Gesamtstatuts vor.⁵ Es zeigte sich bald, daß keiner der beiden Ansätze mehrheitsfähig war. Die Diskussion konnte sich daher darauf konzentrieren, welche Vorschriften tatsächlich „Statut-Status“ haben und welche besser in den Verfahrensregeln ihren Platz finden sollten.

Zu den Verfahrensregeln ist noch zu bemerken, daß die im Schlußakt der Konferenz eingesetzte Vorbereitungskommission

(nicht zu verwechseln mit der Vorbereitungskommission zur Konferenz selbst)⁶ diese Regeln ausarbeiten soll; in Kraft gesetzt werden sie dann durch die Versammlung der Vertragsstaaten nach Art. 112. Die Änderungsmodalitäten ergeben sich aus Art. 51. Der Vorrang des Statuts vor den Verfahrensregeln ist ausdrücklich festgeschrieben (Art. 51 Abs. 5).

In den folgenden Abschnitten sollen die verschiedenen Phasen des Verfahrens im einzelnen vorgestellt werden. Teil 5 des Statuts befaßt sich mit dem Ermittlungsverfahren, Teil 6 mit dem Hauptverfahren und Teil 8 mit Berufung und Wiederaufnahme. Abweichend von dieser Gliederung wird der Bestätigung der Anklage, die in Art. 61 innerhalb von Teil 5 (Ermittlungsverfahren) geregelt ist, ein eigener Abschnitt gewidmet, da es sich hier eigentlich um ein neues Verfahrensstadium handelt.

II. Das Ermittlungsverfahren

Das Ermittlungsverfahren einschließlich der im nächsten Abschnitt behandelten Bestätigung der Anklage ist in Teil 5 des Statuts geregelt. Hauptakteure sind der Ankläger und die Ermittlungskammer, deren Aufgaben und Pflichten in diesem Teil beschrieben werden. Daneben finden sich hier die Rechte der von den Verfahren betroffenen Personen sowie besondere Vorschriften über bestimmte Ermittlungshandlungen und über die Untersuchungshaft.

Voraussetzung für den Beginn eines jeden Ermittlungsverfahrens ist, daß einer der in Teil 2 des Statuts beschriebenen „Auslösemechanismen“ eingesetzt hat. Es muß also eine Anzeige durch einen Mitgliedstaat, eine Überweisung durch den Sicherheitsrat oder eine Information für eine *proprio motu*-Ermittlung vorliegen. Auf die ersten Schritte, die der Ankläger im Falle der *proprio motu*-Ermittlung vornehmen muß, soll hier nicht erneut eingegangen werden, da dies weniger zum Verfahren als zum Auslösemechanismus selbst gehört.⁷

Nach Art. 53 hat der Ankläger zunächst zu entscheiden, ob die vorliegenden Informationen eine hinreichende Basis für die Ermittlungen bieten; das schließt die Frage der Zulässigkeit nach Art. 17 ebenso ein wie eine Abwägung, ob den Interessen der Gerechtigkeit mit der Strafverfolgung gedient ist. Diese letztere Abwägung soll dem Ankläger die notwen-

2 Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court, Vol. II, UN Doc. A/51/22. Das Dokument von 324 Seiten war unter dem liebevollen Namen „The Phone Book“ bekannt.

3 Der Beitrag des ISISC und seines Präsidenten *M. Cherif Bassiouni*, der zudem in Rom den Redaktionsausschuß leitete, zum Erfolg des Vorhabens kann nicht hoch genug eingeschätzt werden.

4 Gerade der Beitrag der USA, insbesondere durch Staatsanwalt *Kenneth J. Harris*, zum Verfahrensteil war ausgesprochen umfangreich und produktiv.

5 UN Doc. A/AC.249/L.3.

6 Die künftige Vorbereitungskommission zum Gerichtshof heißt „Preparatory Commission“ im Gegensatz zum „Preparatory Committee“ von 1996 bis 1998. Beide werden aber als „PrepCom“ abgekürzt.

7 Siehe hierzu den Beitrag von *Hans-Peter Kaul* in diesem Heft.

dige Flexibilität bieten, um bei knappen Ressourcen ein schwereres Verbrechen vorrangig verfolgen und leichtere Fälle zurückstellen zu können. Eine solche Entscheidung wird aber erst mit ihrer Bestätigung durch die Ermittlungskammer wirksam (Abs. 3 lit. b)). Hält der Ankläger die Informationen für nicht ausreichend oder den Gerichtshof für nicht zuständig, so können der anzeigende Staat oder der Sicherheitsrat die Ermittlungskammer auffordern, diese Einschätzung des Anklägers zu überprüfen. Die Ermittlungskammer hat aber nur die Möglichkeit, den Ankläger zur erneuten Prüfung zu verpflichten; sie kann die Ermittlungen nicht von sich aus einleiten. Hat der Ankläger die Informationen anders als durch eine Staatenzeiße oder Sicherheitsratsüberweisung erhalten, so ist seine Entscheidung, die Ermittlungen nicht aufzunehmen, nicht überprüfbar. Nichtregierungsorganisationen, die Informationen übermittelt haben, können den Ankläger also nicht etwa über die Ermittlungskammer zur Aufnahme der Ermittlungen verpflichten, wenn er keine hinreichende Basis sieht.

Daß der Ankläger zur objektiven Ermittlung verpflichtet ist, wie sich aus Art. 54 Abs. 1 ergibt, zeigt deutlich den Unterschied zwischen den „Common law“-Systemen der beiden *Ad hoc*-Tribunale und dem Statut. Dem deutschen Leser wird das Konzept vertraut sein; für die Vertreter vieler anderer Rechtskreise ist es grundsätzlich fremd. Dennoch hat sich die Überzeugung durchgesetzt, daß der Ankläger des Gerichtshofs nicht als Partei, sondern als ein objektives Organ der Rechtspflege amtieren sollte. Neben dieser grundsätzlichen Regel werden als Verpflichtungen des Anklägers ausdrücklich der Schutz von Zeugen und Opfern sowie die Beachtung der Rechte aller beteiligten Personen aufgeführt. Der Ankläger ist nach Art. 55 Abs. 3 unter anderem befugt, Personen einzubestellen und zu vernehmen. Das wird *de facto* meist nur über die Zusammenarbeit mit nationalen oder internationalen Institutionen möglich sein; auch die Befugnisse für derartige Zusammenarbeit sind ausdrücklich aufgeführt. Ein besonders schwieriger Punkt bei den Verhandlungen war die Frage der sog. „on-site investigations“, also die Frage, ob und unter welchen Bedingungen der Ankläger zu Ermittlungen außerhalb des Sitzes des Gerichtshofs, also auf dem Territorium eines anderen Staates als den Niederlanden, befugt sein soll. Soweit der fragliche Staat den Ermittlungen (etwa einer Zeugenvernehmung) zugestimmt hat, ist das unproblematisch. Nur in besonderen Fällen, nämlich dann, wenn ein Staat eine Aufforderung zur Rechtshilfe nicht ausführen kann, darf die Ermittlungskammer den Ankläger zu Ermittlungen auf dem Gebiet dieses Staates auch ohne dessen Einwilligung ermächtigen (Art. 57 Abs. 3).⁸

Die Rechte der von einem Verfahren betroffenen Personen sind in Art. 55 aufgeführt; und zwar zunächst in Abs. 1 die für jedermann geltenden Rechte und in Abs. 2 die Rechte des Beschuldigten, der hier aber, wie schon erwähnt, nicht so genannt wird. Die Rechte entsprechen den im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte enthaltenen Standards.

Im Vergleich zu den bestehenden *Ad hoc*-Tribunalen fällt auf, daß der Gerichtshof mit einer zusätzlichen Institution ausge-

stattet ist, nämlich der Ermittlungsabteilung. Die Funktion dieses Organs ergibt sich wiederum aus der kontinentalen Rechtstradition der richterlichen Überwachung und Begleitung von Ermittlungshandlungen. Die für einen bestimmten Fall eingerichtete Ermittlungskammer ist zuständig für den Erlaß bestimmter Verfügungen, wie zum Beispiel Haft- oder Durchsuchungsbefehle. Eine besondere Rolle wächst ihr immer dann zu, wenn eine „einmalige Gelegenheit“ zu einer Beweisaufnahme besteht. Das klassische Beispiel für eine solche Gelegenheit wäre die Exhumierung eines Massengrabs. In diesen Fällen hat die Ermittlungskammer sicherzustellen, daß die Rechte der Verteidigung gewahrt bleiben; einer der Richter kann etwa die Ermittlungen begleiten oder auch Sachverständige ernennen.

Mit der Untersuchungshaft beschäftigen sich die Art. 58 bis 60. Diese Artikel enthalten die materiellen Voraussetzungen für die Untersuchungshaft. Die praktische Durchführung ist zu einem wesentlichen Teil eine Frage der Rechtshilfe. Dementsprechend sind die prozessualen Details über den Inhalt und die Übermittlung von Überstellungs- und Haftersuchen in Teil 9 (Rechtshilfe und Zusammenarbeit) des Statuts geregelt. Hier soll nur auf die in Teil 5 enthaltenen Vorschriften eingegangen werden.⁹

Eine Person kann nur verhaftet werden, wenn die Ermittlungskammer auf Antrag des Anklägers einen Haftbefehl erläßt. Sie hat einen solchen Befehl zu erlassen, wenn sie auf der Basis der vom Ankläger vorgelegten Informationen überzeugt ist, daß ein hinreichender Tatverdacht besteht („reasonable grounds to believe [...]“) und daß die Verhaftung notwendig ist, um die Person an Flucht oder an einer Behinderung des Verfahrens (etwa durch Verdunkelung) zu hindern. Auf der Grundlage des Haftbefehls kann der Gerichtshof dann den Staat, in dem sich der Gesuchte aufhält, um die Verhaftung und Überstellung (oder die vorläufige Verhaftung) im Rahmen der Rechtshilfavorschriften des Statuts ersuchen. Art. 59 befaßt sich mit dem Verfahren in dem Staat, der die Verhaftung vornimmt. Die dortigen Behörden haben festzustellen, ob die verhaftete Person auch die gesuchte Person ist und ob ihre Rechte gewahrt worden sind. Die verhaftete Person kann beantragen, auf freien Fuß gesetzt zu werden (etwa gegen Kaution). Wenn die Person an den Gerichtshof überstellt worden ist, überprüft die Ermittlungskammer noch einmal die Identität und die Einhaltung der Verfahrensrechte. Eine regelmäßige Haftprüfung ist vorgesehen (allerdings ohne feste Fristen).

Bis zur Überstellung an den Gerichtshof hat der verhaftende Staat die letzte Entscheidung darüber, ob die Person gegen Kaution oder unter Auflagen auf freien Fuß gesetzt wird. Der Staat ist zwar verpflichtet, die Ermittlungskammer zu informieren und ihre Stellungnahme zu berücksichtigen; er kann sich im Ergebnis aber auch darüber hinwegsetzen. Mit der Überstellung geht die Herrschaft über das Haftverfahren auf die Ermittlungskammer über.

8 In diesem Zusammenhang ist aber auch auf Art. 99 Bas. 4 hinzuweisen, der dem Ankläger noch weitergehende Rechte einräumt; vgl. dazu den Beitrag von Claus Krefß in diesem Heft.

9 Zur Rechtshilfe siehe den Beitrag von Claus Krefß in diesem Heft.

III. Die Bestätigung der Anklage

Wenn die Überstellung an den Gerichtshof erfolgt ist, führt die Ermittlungskammer eine Verhandlung durch, in der die Vorwürfe gegen die beschuldigte Person („charges“) geprüft werden (Art. 61). Anders als im deutschen Strafverfahren ist für die Einleitung dieses Verfahrens nicht erforderlich, daß der Ankläger eine Anklageschrift einreicht. Der Ankläger bestimmt also nicht, wann das Bestätigungsverfahren beginnt. Vielmehr soll die Ermittlungskammer die Verhandlung innerhalb einer angemessenen Frist nach der Inhaftierung oder dem freiwilligen Erscheinen der beschuldigten Person anberaumen (Abs. 1). Der Ankläger kann daher durch die Ermittlungskammer auch unter einen gewissen Zeitdruck bei seinen Ermittlungen gesetzt werden.

In der Verhandlung muß der Ankläger die einzelnen Vorwürfe dergestalt darlegen, daß für jeden Vorwurf genügend Beweise existieren, um erhebliche („substantial“) Gründe dafür anzunehmen, daß die Person die jeweilige Tat begangen hat (Abs. 5). Allerdings kann sich der Ankläger in diesem Stadium auch auf Zusammenfassungen und schriftliche Beweise beschränken; die Zeugen müssen nicht etwa bereits in der Bestätigungsverhandlung gehört werden. Der Ankläger entscheidet, was er zur substantiierten Darlegung für notwendig hält. Auch hier gab es in den Verhandlungen lange Debatten. Einerseits wollte die große Mehrheit der Verhandlungspartner eine vorgezogene Hauptverhandlung um jeden Preis vermeiden; andererseits sollte der Ankläger in der Pflicht sein, seine Anklagegründe der Ermittlungskammer nachvollziehbar und begründet darzulegen. Im Ergebnis kam es zu einer Art verkürzter Beweisaufnahme, in der die Kammer nicht (wie später die Prozeßkammer) selbst die Vorlage weiterer Beweismittel fordern kann. Der Beschuldigte dagegen hat die Möglichkeit, die vom Ankläger vorgelegten Beweise zu widerlegen und selbst Beweise vorzulegen (Abs. 6).

Nach der Prüfung der Vorwürfe auf der Grundlage der vom Ankläger und ggf. vom Beschuldigten vorgelegten Beweise hat die Ermittlungskammer drei Möglichkeiten. Wenn sie der Auffassung ist, daß hinreichendes Beweismaterial vorliegt, muß sie die jeweiligen Anklagepunkte bestätigen und den Beschuldigten insoweit zur Hauptverhandlung an eine Prozeßkammer überweisen. Wenn für einen Anklagepunkt die Beweise ihrer Meinung nach keinen hinreichenden Tatverdacht ergeben, muß sie es ablehnen, diesen Anklagepunkt zu bestätigen. Schließlich kann sie die Verhandlung vertagen und vom Ankläger die Vorlage weiteren Beweismaterials oder die Änderung der Anklage aus rechtlichen Gründen verlangen. Als Beispiel für den letzteren Fall wurde häufig genannt, daß eine bestimmte Handlung sich nach Auffassung der Ermittlungskammer zwar nicht, wie vom Ankläger vorgesehen, als Verbrechen gegen die Menschlichkeit, wohl aber als Kriegsverbrechen charakterisieren ließe. Die Vorlage weiterer Beweise oder die Änderung der Anklage liegt aber im Ermessen des Anklägers; die Ermittlungskammer kann derartige Änderungen nicht von sich aus vornehmen.

Auch wenn die Ermittlungskammer die Bestätigung eines Anklagepunktes verweigert hat, kann der Ankläger erneut die

Bestätigung verlangen, wenn er neues Beweismaterial vorlegt (Abs. 8). Das bedeutet nicht, daß das Material ihm bei der ersten Verhandlung noch nicht vorgelegen haben darf. Vielmehr ist es auch denkbar, daß er die Bestätigung im zweiten Anlauf mit Material zu erreichen sucht, das er zunächst erst in der Hauptverhandlung vorlegen wollte. In der Regel wird in solchen Fällen die Ermittlungskammer aber wohl den Weg über die Vertagung und Anforderung weiterer Beweise wählen.

IV. Das Hauptverfahren

Mit der Bestätigung der Anklage geht die Zuständigkeit innerhalb des Gerichtshofs von der Ermittlungskammer auf die Prozeßkammer über, die auf die Bestätigung hin vom Präsidium aus den Richtern der Prozeßabteilung gebildet wird (Art. 61 Abs. 11). Allerdings kann die Prozeßkammer auch in dieser Phase noch einzelne Fragen an die Ermittlungskammer überweisen (Art. 64 Abs. 4); gedacht ist hier vor allem an Fragen, die etwa mit der Haft zusammenhängen und mit denen die Ermittlungskammer bereits im Vorstadium befaßt gewesen ist. Die Prozeßkammer ist mit drei Richtern besetzt (Art. 39 Abs. 2 lit. b) Ziff. (ii)); das Präsidium kann Ergänzungsrichter benennen, die dem Verfahren zu folgen und ggf. einzuspringen haben (Art. 74 Abs. 1).

Das Verfahren ist öffentlich (Art. 64 Abs. 7); die Prozeßkammer kann aber, wenn sie das für erforderlich hält, die Öffentlichkeit für bestimmte Verfahrensteile ausschließen. Die einzigen hierfür in Betracht kommenden Gründe sind der Schutz vertraulicher Informationen oder der Schutz von Zeugen und Opfern, da der Öffentlichkeit des Verfahrens gerade in den hier zu verhandelnden Fällen, die die Weltgemeinschaft insgesamt angehen, eine große Bedeutung beizumessen ist.

Im Vorfeld und während der Konferenz hatte vor allem Frankreich versucht, ein Abwesenheitsverfahren im Statut zu etablieren. Danach wäre ein Verfahren auch gegen einen Abwesenden möglich gewesen, sofern dieser weder hätte verhaftet werden können noch einer ordnungsgemäßen Ladung Folge geleistet hätte. Obwohl das Beispiel des Jugoslawien-Tribunals, das gegen einige Hauptverdächtige nicht verhandeln kann, weil diese aus den verschiedensten Gründen nicht verhaftet werden, für eine solche Form des Abwesenheitsverfahrens sprechen mag, sah der Vorschlag für die Mehrheit der Konferenzteilnehmer doch zu sehr nach einem Schauprozeß aus. Obwohl die überwiegende Ablehnung des „Trial in absentia“ bereits in der Vorbereitungskommission deutlich erkennbar geworden war, bestand Frankreich auch in Rom darauf, seinen Vorschlag weiter zu verfolgen. Bis in die letzte Woche der Verhandlungen hinein konnten daher einige andere Artikel, die von der Lösung in dieser Frage abhängen, nicht beschlossen werden.¹⁰ Das Ergebnis bestätigte dann nur, daß ein Abwesenheitsverfahren in der von Frank-

¹⁰ Ähnliche Schwierigkeiten ergaben sich aus dem ebenfalls französischen Vorschlag einer Strafbarkeit juristischer Personen.

reich gewünschten Art nicht konsensfähig war. Der übriggebliebene Art. 63 sieht nur noch die Möglichkeit vor, den Angeklagten bei Prozeßstörungen aus dem Saal zu entfernen. Das hat mit einem Abwesenheitsverfahren nichts mehr zu tun, sondern betrifft nur noch die Durchführung des regulären Verfahrens.

Die Prozeßkammer kann neben der Entfernung des Angeklagten aus dem Gerichtssaal auch andere prozeßleitende Verfügungen treffen, sofern sie dies für notwendig hält. So ist sie etwa ausdrücklich befugt und - soweit zum Schutz von Zeugen und Opfern erforderlich - sogar verpflichtet, die Öffentlichkeit in bestimmten Fällen auszuschließen (Art. 68 Abs. 1 und 2). Ebenso kann die Kammer bei der Beweisaufnahme technische Hilfsmittel wie etwa Videokonferenzen oder aufgezeichnete Aussagen zulassen (Art. 69 Abs. 2). Die allgemeine Vorschrift, die die Kammer berechtigt, die für die Aufrechterhaltung der Ordnung in der Verhandlung notwendigen Anordnungen zu treffen, findet sich in Art. 64 Abs. 9 lit. b).

Das Beweisverfahren ist in Art. 69 geregelt. Das Gericht kann das vorgelegte Beweismaterial als irrelevant oder unzulässig zurückweisen (Abs. 4). Dabei hat es besonders auf den möglichen Beweiswert Bedacht zu nehmen, aber auch darauf, ob das Material die Fairness des Verfahrens insgesamt in Frage stellen könnte. Diese Formulierung geht auf eine Forderung der Frauenorganisationen zurück, bestimmte Beweisthemen völlig auszuschließen (etwa in Fällen von Vergewaltigung die sexuelle Vorgeschichte des Opfers). Während diese Forderung von der Mehrzahl der Delegationen als zu weitgehend angesehen wurde, erkannte man aber doch die Notwendigkeit, dem Gericht hier einen verhältnismäßig weiten Spielraum zu eröffnen. Dieser Spielraum wird allerdings durch die Pflicht zur Aufklärung begrenzt.

Art. 69 Abs. 7 überrascht auf den ersten Blick. Dort heißt es, daß Beweise, die durch einen Verstoß gegen das Statut oder international anerkannte Menschenrechte erlangt worden sind, dann nicht zugelassen werden dürfen, wenn dieser Verstoß die Verlässlichkeit des Beweises in Zweifel zieht oder die Zulassung des Beweises dem Sinn des Verfahrens zuwiderlaufen¹¹ und seine Integrität beschädigen würde. Einige Organisationen lasen diese Vorschrift so, als ob „ein bißchen Folter“ erlaubt sei, um Beweise zu erlangen. Diese Befürchtung ist aber weit überzogen. Erfäht werden lediglich kleinere Verfahrensverstöße, die nicht in jedem Fall zu einem Beweisverbot führen sollten.

Die Position der Richter ist im Vergleich zu den Verfahrensordnungen der *Ad hoc*-Tribunale erheblich verstärkt und herausgehoben worden. Insbesondere Art. 69 Abs. 3, in dem man unschwer einen Grundsatz des deutschen Verfahrensrechts wiedererkennen wird, etabliert die Kammer als Herrin des Verfahrens. Danach kann das Gericht die Vorlage aller Beweise verlangen, die es zur Ermittlung der Wahrheit für notwendig hält (Ermittlungsgrundsatz). Im Zusammenhang damit verdient auch Art. 65 besondere Beachtung. Mit diesem Artikel begann die Zusammenführung der verschiedenen Rechtssysteme. Der ursprünglich dort vorgesehene Begriff der „guilty plea“ aus dem „Common Law“ wurde durch

den neutralen Begriff „Admission of guilt“ (Geständnis) ersetzt. Dadurch entfielen die prozessualen Konnotationen einer „guilty plea“. Natürlich hat der Angeklagte in allen Systemen die Möglichkeit, seine Schuld einzugestehen und die Fakten zuzugeben. Ebenso besteht aber eine Pflicht des Gerichts, ein solches Geständnis auf Plausibilität und Freiwilligkeit zu prüfen. Auf dieser Basis wurde Art. 65 inhaltlich entwickelt; die Prozeßkammer muß ein etwaiges Geständnis dementsprechend prüfen und hat die volle Entscheidungsfreiheit, ob sie weitere Beweisaufnahmen für notwendig hält. Ein Geständnis bindet die Kammer also nicht. Insbesondere kann die Kammer auch im Interesse der Opfer weitere Beweisaufnahmen anordnen, obwohl sie schon von der Schuld des Angeklagten überzeugt ist (Art. 65 Abs. 4). Absatz 5 schließt die bindende Wirkung von Vereinbarungen zwischen Anklage und Verteidigung auf das Gericht aus, ohne solche Vereinbarungen (was auch praxisfremd wäre) ganz zu verbieten.

Die in Art. 67 aufgezählten Rechte des Angeklagten sind im wesentlichen aus Art. 14 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte übernommen worden. Das gilt auch für die Unschuldsvermutung in Art. 66.¹² Neben der Unschuldsvermutung enthält Art. 66 allerdings in Abs. 3 auch eine Beweismaßregelung. Danach darf das Gericht für eine Verurteilung an der Schuld des Angeklagten keine vernünftigen Zweifel mehr hegen. Das entspricht dem Standard der meisten Systeme.

Im einzelnen hat der Angeklagte das Recht auf einen zügigen und fairen Prozeß, auf Übersetzung und Dolmetscher, auf einen Rechtsbeistand seiner Wahl oder auf einen Pflichtverteidiger (bei mittellosen Angeklagten auch auf Kosten des Gerichts); er hat das Recht, die Aussage zu verweigern, ohne daß dies gegen ihn gewertet werden kann, oder aber auszusagen, wenn er das vorzieht, die Zeugen selbst zu befragen oder durch seinen Rechtsbeistand befragen zu lassen. Schließlich muß ihm auch die notwendige Zeit für die Vorbereitung der Verteidigung gewährt werden. Der Ankläger ist verpflichtet, dem Angeklagten alles Beweismaterial zugänglich zu machen, das der Verteidigung von Nutzen sein kann (Art. 67 Abs. 2).

Für die Verfolgung und Ahndung von Verbrechen, die im Rahmen eines Verfahrens vor dem Gerichtshof begangen werden (etwa Meineid oder Bestechung), gab es zwei mögliche Ansätze: eine eigene Definition im Statut oder eine nationale Regelung, in der die jeweiligen Strafbestimmungen des Täterstaates auf Verfahren vor dem Gerichtshof erweitert worden wären. Art. 70 enthält nunmehr eine eigene Liste von Straftaten mit knappen, aber ausreichenden Definitionen¹³

11 Zu dem offenbar eher unüblichen Begriff „antithetical“, der für einige Verwirrung sorgte, sei noch angemerkt, daß im Redaktionsanstoß bereits besprochen war, die Formulierung durch „would be contrary to the purpose of“ zu ersetzen; in der ungenehmen Hektik des letzten Konferenztages fiel diese Korrektur dann unter den Tisch.

12 Art. 14 Abs. 2 IPBPR.

13 Es war unumgänglich, diese Verstöße als „offences“ im Gegensatz zu „crimes“ zu bezeichnen, da viele Vorschriften im Statut auf „Crimes under this Statute“ Bezug nehmen und dabei nur die Kernverbrechen meinen.

(Abs. 1). Der Gerichtshof wird diese Verstöße selbst verfolgen.¹⁴ Das Verfahren bei der Verfolgung solcher Verstöße soll in den Verfahrensregeln festgelegt werden. Der Gerichtshof kann Haft bis zu fünf Jahren und/oder eine Geldstrafe verhängen (Art. 70 Abs. 3). Daneben sind die Mitgliedstaaten aber auch verpflichtet, die Definitionen aller Straftaten, die nach ihrem nationalen Recht gegen die Justiz und im Rahmen von Verfahren begangen werden können, so zu erweitern, daß auch die Verfahren vor dem Gerichtshof erfaßt werden (Art. 70 Abs. 4). Schließlich kann die Prozeßkammer nach Art. 71 auch Ordnungsstrafen verhängen, und zwar Geldstrafen, Entfernung aus dem Gerichtssaal oder „ähnliche Maßnahmen“, die in den Verfahrensregeln zu bestimmen sein werden. Haft als Ordnungsstrafe ist jedoch ausgeschlossen.

Die Bedeutung, die die in Art. 72 enthaltenen Regelungen für einige Staaten hatten, läßt sich bereits am Umfang dieses Artikels ermesen. Hier geht es um die Frage, ob der Gerichtshof einen Staat verpflichten kann, Informationen zu übermitteln, die aus dessen Sicht Fragen der nationalen Sicherheit betreffen. Die Fragestellung erinnert an die Konstellation, die das Jugoslawien-Tribunal im Fall *Blaskic* zu entscheiden hatte.¹⁵ In Art. 29 des Jugoslawien-Statuts ist keine Ausnahme vom Grundsatz der Verpflichtung zur Zusammenarbeit vorgesehen. Ein Staat ist also auch verpflichtet, solche Informationen vorzulegen, die seine nationale Sicherheit betreffen können (etwa Aufzeichnungen über Truppenbewegungen, Satellitenbilder, Spionagekenntnisse etc.). Die Berufungskammer im Fall *Blaskic* erkannte ausdrücklich an, daß es ein legitimes Interesse der Staaten gibt, derartige Informationen geheimzuhalten. Allerdings betonte die Kammer gleichzeitig, daß ein Recht des Staates, allein zu entscheiden, was er vorlegt und was nicht, ein „blanket right“ wäre, das die Funktion des Tribunals insgesamt in Frage stellen würde. Die Kammer verlangte daher eine ausführliche Prüfung, wie das Gericht den Sicherheitsbedenken entgegenkommen kann (etwa durch Ausschluß der Öffentlichkeit, Einsichtnahme an Ort und Stelle durch einen beauftragten Richter etc.); im Ergebnis muß die Entscheidung aber beim Gericht liegen. Für das Jugoslawien-Tribunal stellte die Kammer gleichzeitig fest, daß keine Befugnis bestehe, bindende Herausgabebeschlüsse an einen Staat zu adressieren.

Vor diesem Hintergrund entwickelte sich die Diskussion um Art. 72 zwischen zwei Hauptlagern, diesmal nicht nach Rechtssystemen voneinander getrennt. Die größere Gruppe der sog. „Like-minded States“ unterstützte einen Vorschlag Großbritanniens, der ein langwieriges Verfahren zur Beilegung des Disputs vorsah, am Ende aber dem Gerichtshof das Recht gab, einen bindenden Beschluß zu erlassen. Auf der anderen Seite wollten die USA und Frankreich, die das Verfahren zur gütlichen Regelung im übrigen akzeptierten, dem Gericht lediglich die Möglichkeit eröffnen, die fehlende Zusammenarbeit des Staates festzustellen und die Angelegenheit an die Staatenversammlung zu überweisen. Die letzte Entscheidung liegt nach diesem Ansatz nicht beim Gericht.

Allerdings muß man bedenken, daß auch nach dem Ansatz Großbritanniens ein Beschluß des Gerichts erst durchgesetzt

werden muß - und diese Durchsetzung kann, wenn der Staat sich weigert, dem Beschluß nachzukommen, nur auf dem von den USA vorgeschlagenen Weg erfolgen. Von der Praxis aus gesehen war der Unterschied also wesentlich geringer als in der Theorie, wobei aber auch die Signalwirkung einer solchen Vorschrift zu bedenken war. Im Ergebnis erkennt Art. 72 diese Realität an. Wenn der Gerichtshof die Relevanz der gesuchten Information für das Verfahren festgestellt hat und alle Möglichkeiten geprüft worden sind, die Information auf geeignete Weise zu schützen, kann der Gerichtshof feststellen, daß der Staat seine Verpflichtungen verletzt hat und diese Feststellung an die Staatenversammlung weiterleiten.

Außerdem kann der Gerichtshof - und das ist eine durchaus ernstzunehmende Drohung für diejenigen, die sich auf diese Weise von ihrem insoweit bösgläubigen Heimatstaat schützen lassen wollen - diejenigen Folgerungen aus der Informationsverweigerung ziehen, die er für angemessen hält. Mit anderen Worten: Das Recht zu schweigen, ohne daß daraus Folgerungen gezogen werden dürfen, gilt nicht für Staaten.

Nach Art. 73 darf ein Staat Informationen dann verweigern, wenn er diese Informationen vertraulich von einem Dritten erhalten hat und dieser Dritte die Zustimmung verweigert. Das soll ausschließen, daß kleine Staaten, die sich etwa der Nachrichtendienste anderer Staaten bedienen, vom Gerichtshof unter Druck gesetzt werden, wenn sich der andere Staat auf Art. 72 beruft.

Art. 74 enthält die Regeln über die Entscheidungsfindung der Kammer. Auch hier findet sich manches, das aus dem deutschen Verfahren bekannt ist. Abs. 2 verlangt, daß die Entscheidung auf eine Bewertung des gesamten Verfahrens gestützt ist („Inbegriff der Hauptverhandlung“). Eine Mehrheitsentscheidung soll genügen, was zu erheblicher Kritik Anlaß gab, aber letzten Endes nicht zum Stolperstein wurde. Abweichende Meinungen im Urteil sind nicht ausdrücklich zugelassen; allerdings sollen bei Mehrheitsentscheidungen auch die Gründe für den Dissens angegeben werden (Abs. 5). Die Entscheidung über das Strafmaß wird nach Art. 76 gefällt. Es handelt sich hier nicht um ein echtes zweistufiges Verfahren; allerdings kann eine gesonderte Verhandlung über das Strafmaß erfolgen.

Aus der Sicht vieler Nichtregierungsorganisationen war Art. 75 einer der Dreh- und Angelpunkte des Statuts. Einige Organisationen sahen in der Gründung des Gerichtshofs in erster Linie ein Mittel, um den Opfern schlimmster Verbrechen auch materiell zu Ersatz zu verhelfen. Dazu sollte auch eine Haftung der Staaten, denen die Verurteilten angehören, dienen. Dieser höchst verständliche Wunsch war aber im Rahmen der Verhandlungen, in denen es vor allem um die indi-

14 Welche Kammer für ein solches Verfahren zuständig sein wird, ist nicht eindeutig festgelegt; die Verfahrensregeln werden diese Frage beantworten müssen.

15 Vgl. Urteil der Berufungskammer im Fall *Prosecutor v. Thimir Blaskic* vom 29. Oktober 1997.

viduelle Verantwortlichkeit der Verursacher gehen konnte, nicht zu erfüllen. Damit hätte man die Sphäre der Strafjustiz verlassen und dem Gerichtshof die Aufgabe zuerkannt, die politische Verantwortung von Staaten zu bewerten. Das hätte die Konferenz mit Sicherheit gesprengt. Dagegen bestand Einigkeit darüber, daß die individuelle Verantwortlichkeit auch die materiellen Kosten umfassen kann und soll. Soweit das möglich ist, kann der Gerichtshof daher nach Art. 75 auch in seinem Urteil feststellen, daß die Opfer bestimmte Schäden erlitten haben und den Verurteilten zum Ersatz verpflichten. Eine solche Entscheidung ist wie die übrigen Entscheidungen des Gerichtshofs von den nationalen Gerichten zu vollstrecken.

V. Berufung und Wiederaufnahme

Auch die Frage der Rechtsmittel gegen die Urteile des Gerichtshofs war in der Vorbereitungsphase des Statuts recht umstritten. Hier verlief die Trennlinie in der Debatte zwischen den „Common law“-Staaten und den kontinentalen Systemen. Für die „Common law“-Staaten war die Vorstellung, daß der Ankläger nach einem Freispruch des Angeklagten in die Berufung gehen könnte, zunächst nicht akzeptabel. In der Vorstellung vieler Delegierter wäre das ein Verstoß gegen ein grundlegendes Prinzip gewesen, das sich im Grunde aus dem System des Geschworenprozesses herleitet. Wenn eine Jury einen Angeklagten freispricht, hat der Ankläger eben verloren; einen „zweiten Versuch“ kann es in diesem Vorstellungsbild nicht geben. Ein solches Prozeßmodell verfolgt das Statut aber gerade nicht. Wenn die nur mit Berufsrichtern besetzte Prozeßkammer den Fall entscheidet, wird dem Angeklagten dadurch, daß der Ankläger in die Berufung gegen einen Freispruch gehen kann, nicht sein Recht auf eine Entscheidung durch gleichgestellte Bürger beschnitten. Zudem handelt es sich hier eben nicht um einen Parteienprozeß im strengen Sinn, da der Ankläger zur objektiven Ermittlung verpflichtet ist. Diese Argumente konnten sich in der Vorbereitungskommission am Ende durchsetzen. Der Ankläger darf nun gegen die Entscheidung der Prozeßkammer wegen Tatsachen- oder Rechtsirrtums oder wegen verfahrensrechtlicher Fehler Berufung einlegen (Art. 81 Abs. 1 lit. a). Der Verurteilte darf die Berufung aus den gleichen Gründen einlegen (Art. 81 Abs. 1 lit. b); außerdem kann er die Berufung auf jeden anderen Grund stützen, der die Fairness oder Verlässlichkeit des Urteils in Frage stellt. Mit dieser Auffang Klausel dürften alle nur möglichen Anfechtungsgründe erfaßt sein. Die besondere Stellung des Anklägers, die über eine reine Parteirolle hinausgeht, kommt auch dadurch zum Ausdruck, daß auch er im Namen des Verurteilten Berufung einlegen kann.

Auch eine Berufung nur gegen das Strafmaß ist sowohl für den Ankläger als auch für den Verurteilten möglich. Wenn der Gerichtshof auf eine solche Berufung hin aber Gründe sieht, die Entscheidung insgesamt aufzuheben, so kann er dies tun; ebenso kann er auf eine Berufung gegen die Ent-

scheidung insgesamt das Strafmaß reduzieren (Art. 81 Abs. 2).

Erblich kritisiert wurde in den Verhandlungen die Vorschrift des Art. 81 Abs. 3 lit. c), wonach auch ein Freigesprochener aufgrund einer Entscheidung der Prozeßkammer weiter in Haft gehalten werden kann, wenn der Ankläger dies beantragt und zugleich dartut, daß eine Berufung gute Aussichten auf Erfolg bietet. In der Tat scheint die Vorstellung etwas merkwürdig, daß die Prozeßkammer zwar freispricht, aber zugleich dem Ankläger gute Chancen auf einen Berufungserfolg attestiert.

Neben der eigentlichen Entscheidung der Prozeßkammer können auch bestimmte andere Entscheidungen im Verlauf des Verfahrens angefochten werden. Diese werden im einzelnen in Art. 82 aufgezählt. Ungewöhnlich ist dabei vor allem Abs. 1 lit. d), der es der Ermittlungs- und der Prozeßkammer erlaubt, ein Rechtsmittel gegen eine Entscheidung im laufenden Verfahren immer dann zuzulassen, wenn sie das im Interesse eines zügigen Verfahrens für sinnvoll halten. Eine aufschiebende Wirkung eines solchen Rechtsmittels tritt nur ein, wenn sie ausdrücklich angeordnet worden ist.

Alle Rechtsmittelentscheidungen trifft die Berufungskammer. Sie kann die angefochtene Entscheidung aufheben oder ändern oder aber ein neues Hauptverfahren vor einer neuen Prozeßkammer ansetzen. Falls nur der Verurteilte (oder der Ankläger in seinem Namen) das Rechtsmittel eingelegt hat, gilt das Verbot der *reformatio in peius* (Art. 83 Abs. 2 a.E.). Im Berufungsverfahren kann die Berufungskammer einzelne Tatsachenfragen an die ursprüngliche Prozeßkammer zurückverweisen oder aber selbst Beweis erheben. In diesem Fall gelten die Regeln über das Hauptverfahren vor der Prozeßkammer.

Erstaunlicherweise entzündete sich ein langwieriger Streit an der Frage, ob abweichende Meinungen im Urteil der Berufungskammer zulässig sein sollten. Im Ergebnis wurde ein Kompromiß dahingehend erzielt, daß zwar ein einheitliches Urteil (das auch die Argumente der Minderheit einbezieht) erlassen werden soll, daß aber zu Rechtsfragen auch abweichende Meinungen geäußert werden dürfen (Art. 83 Abs. 4). Das trägt der rechtsfortbildenden Funktion der abweichenden Meinungen hinreichend Rechnung.

Eine Wiederaufnahme des Verfahrens („revision“, nicht zu verwechseln mit dem Begriff der Revision des deutschen Rechts) ist nur möglich, wenn neue, zum Zeitpunkt des Verfahrens nicht verfügbare Beweise vorliegen oder die Entscheidung auf gefälschten Beweisen beruht. Auch dann, wenn einem Richter ein schwerer Pflichtverstoß in dem Verfahren nachgewiesen werden kann, ist eine Wiederaufnahme ausnahmsweise zulässig. Die Wiederaufnahme kann vom Verurteilten oder nach seinem Tod von Ehegatten (vorrätlich im Plural; es mag mehrere geben), Kindern, Eltern oder einer schriftlich beauftragten Person beantragt werden; die

Berufungskammer prüft das Vorbringen und weist es entweder ab oder beginnt ein Wiederaufnahmeverfahren nach Art. 84 Abs. 2.

Teil 8 des Statuts schließt mit der Vorschrift über Haftentschädigung in Art. 85. Es bestand kein Streit über das Recht auf Entschädigung für unrechtmäßig erlittene Haft (Abs. 1). Auch eine Entschädigung bei Freispruch nach Wiederaufnahme, sofern der ursprünglich Verurteilte nicht selbst für die zugrunde liegende Beweislage verantwortlich ist (Abs. 2), war relativ schnell konsensfähig. Eine Entschädigung bei Freispruch, wenn der Angeklagte rechtmäßig in Untersuchungshaft gehalten wurde, war dagegen sehr umstritten. Die Lösung bestand schließlich darin, dem Gerichtshof zu überlassen, wann eine Entschädigung - auf der Basis, daß eine offensichtliche und schwerwiegende Fehlleistung („miscarriage of justice“) vorlag - zu leisten ist.

Strafen, Strafvollstreckung und internationale Zusammenarbeit im Statut des Internationalen Strafgerichtshofes

Claus Kreß*

Einleitung

Die nachfolgenden Darlegungen sollen einen Überblick über Verhandlungsverlauf und -ergebnisse zu den Kapiteln 7 (Strafen), 9 (Internationale Zusammenarbeit) und 10 (Strafvollstreckung) des Statuts¹ vermitteln. Eine herausgehobene Bedeutung kommt insoweit fraglos den Regeln zur internationalen Zusammenarbeit zu.² Deshalb fallen die diesbezüglichen Erläuterungen unter 3. vergleichsweise ausführlich aus. Dabei wird weder hier noch ansonsten in diesem Aufsatz der Versuch einer dogmatisch tiefer eindringenden Analyse unternommen. Statt dessen finden sich an verschiedenen Stellen Eindrücke in die Betrachtungen eingestreut, die der Verfasser im Verlauf der Verhandlungen gewonnen hat. Diese mögen für spätere Auslegungsbemühungen von Interesse sein.

1. Strafen

Kapitel 7 des Statuts behandelt die Strafen in nur vier Bestimmungen (Art. 77 bis 80³). Selbst wenn man den Grundsatz *nulla poena sine lege* in Art. 23 und die verfahrensrechtliche Bestimmung in Art. 76 zu den Strafbestimmungen hinzuzählt, wird sofort deutlich, daß mit den entsprechenden Regelungen nur ein sehr allgemeiner normativer Rahmen gezogen werden konnte.⁴ Es ließ sich freilich bereits nach dem Abschluß der Arbeiten des Vorbereitenden Ausschusses (Preparatory Committee)⁵ prognostizieren, daß angesichts der ganz erheblich divergierenden nationalen Lösungen nur ein derart bescheidener Ansatz halbwegs realistische Aussichten auf Konsensfähigkeit böte. Diese skeptische Prognose

VI. Resümee

Der verfahrensrechtliche Teil des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs verlangt demjenigen, der an die Terminologie und den Stil seines eigenen Strafverfahrensrechts gewöhnt ist, einiges ab. Anders als bei den Statuten der *Ad hoc*-Tribunale gilt das aber diesmal für die Rechtsanwender aller Rechtskreise. Wenn man sich dagegen der Mühe unterzieht, die Inhalte der Regelungen mit dem zu vergleichen, was auf der nationalen Ebene gilt, wird man feststellen, daß vieles doch nicht so fremd ist. Die Verfahrensregeln werden hoffentlich noch weitere Verdeutlichungen bringen. Schon jetzt läßt sich aber jedenfalls festhalten, daß das Verfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof die Anforderungen an einen fairen, effizienten und menschenrechtlich einwandfreien Prozeß erfüllt und dem Gerichtshof einen Rahmen gibt, in dem er seinen großen Verpflichtungen in angemessener Weise nachkommen kann.

se wurde durch den Konferenzverlauf bestätigt. Obgleich durch die Festsetzung der Strafmündigkeitsgrenze auf 18 Jahre und den Ausschluß der strafrechtlichen Verantwortlichkeit juristischer Personen in Kapitel 3 (Allgemeine Strafrechtsprinzipien) Vorentscheidungen getroffen wurden, die die Arbeit in Kapitel 7 erheblich vereinfachten,⁶ gestalteten

* Regierungsrat Dr. Claus Kreß, LL.M. (Cantab.), ist Referent im Bundesministerium der Justiz. Er war Mitglied der deutschen Regierungsdlegation bei der Diplomatischen Konferenz der Vereinten Nationen zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes. Der Beitrag spiegelt die persönliche Einschätzung des Verfassers wider.

1 UN Doc. A/CONF. 183/9 vom 17. Juli 1998.

2 Sie sind abgedruckt in diesem Heft.

3 Soweit Artikel im folgenden ohne weitere Angabe zitiert werden, handelt es sich um solche des Statuts.

4 Immerhin fällt die Regelung sowohl im Statut für den Internationalen Militärgerichtshof von Nürnberg (eine deutsche Übersetzung ist abgedruckt in *Hankel/Staby* (Hg.), *Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen*. Zum Völkerstrafrecht 50 Jahre nach den Nürnberger Prozessen, Hamburg 1995, S. 516 ff., s. Art. 27 und 28) als auch in den Statuten der *Ad hoc*-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien (s. Art. 24 JStatut; Annex zu UN Doc. S/827/1993 vom 25. Mai 1993; dt. Übersetzung in BT-Drucksache 13/57) und für Ruanda (s. Art. 25 RStatut; Annex zu UN Doc. S/955/1994 vom 8. November 1994; dt. Übersetzung in BT-Drucksache 13/7953) noch deutlich spärlicher aus.

5 Die Vorgeschichte der Konferenz in Rom ist umfassend dokumentiert in *Bassiouni* (ed.), *International Criminal Court: Compilation of United Nations Documents and Draft ICC Statute before the Diplomatic Conference*, Rom 1998.

6 Vgl. insoweit noch die verschiedenen Optionen zu Strafen für Minderjährige und zu Sanktionen für juristische Personen in Art. 75a bzw. 76 des Entwurfs des Statuts (Draft Statute, UN Doc. A/CONF. 183/2/Add. 1 vom 14. April 1998, abgedruckt in *Bassiouni*, a.a.O. [Fn. 5], S. 7 ff.).

sich die Verhandlungen über die Strafen ausgesprochen schwierig und konnten erst ganz gegen Ende der Konferenz - nicht zuletzt Dank der Geduld und des diplomatischen Geschicks des norwegischen Koordinators *Rolf Einar Fife* - eier abschließenden Lösung zugeführt werden.

a) Der Strafenkatalog des Statuts

Bereits im Vorbereitenden Ausschuss war klar zutage getreten, daß sich die Hoffnung darauf, den einzelnen Verbrechenstatbeständen des Statuts jeweils eine Strafenbestimmung beizufügen, nicht würde verwirklichen lassen. Damit blieb nur die Formulierung eines einheitlichen Strafenkatalogs. Dieser Katalog⁷ findet sich in Art. 77 des Statuts und umfaßt lebenslange Freiheitsstrafe, zeitige Freiheitsstrafe von bis zu 30 Jahren, Geldstrafe und Verfall/Einziehung⁸ („forfeiture“). Dabei kommt die Verhängung von Geldstrafe und/oder Verfall nur zusätzlich zu einer Freiheitsstrafe in Betracht. Keine Aufnahme ins Statut fand die Todesstrafe.

b) Der Ausschluß der Todesstrafe

Die Frage, ob der Internationale Strafgerichtshof (ISiGH) die Todesstrafe sollte verhängen dürfen, war der schwierigste Einzelpunkt der Verhandlungen zu Kapitel 7. Nicht wenige Staaten⁹ legten dezidierte Bekenntnisse für die Angemessenheit der Todesstrafe als einer möglichen Sanktion bei den Verbrechenstatbeständen des Statuts ab und hielten es für schwer erträglich, das Schwereverbrechen der vom Statut angesprochenen Art vor dem ISiGH in diesem Punkt günstiger zu behandeln als vor ihren jeweiligen nationalen Strafgerichten.¹⁰ Die deutliche Mehrheit der Delegationen erklärte demgegenüber die Berücksichtigung der Todesstrafe im Statut in nicht weniger deutlichen Worten für inakzeptabel,¹¹ wobei sowohl verfassungsrechtliche Gründe als auch völkerrechtliche Verpflichtungen angesprochen wurden. Damit ergab sich für Koordinator *Fife* die intrikate Lage, eine Lösung zu einem Dissens vorschlagen zu müssen, bei dem es einen wirklichen Kompromiß nicht geben konnte und bei dem zugleich nicht „nur“ technisch-juristische Gegensätze, sondern sehr unterschiedliche Grundüberzeugungen aufeinanderstießen. Die nach zähem Ringen¹² gefundene Lösung sieht auf der einen Seite den Ausschluß der Todesstrafe aus dem Strafenkatalog vor. Andererseits stellt Art. 80 klar, daß diese im Rahmen des Statuts getroffene Entscheidung einzelstaatliche Strafgerichte, die gemäß dem Komplementaritätsgrundsatz tätig werden, nicht an der Verhängung der Todesstrafe hindert. Damit hat sich die Hoffnung, vom Statut könne ein auch völkerrechtlich relevantes Signal im Sinne der weltweiten Überwindung der Todesstrafe ausgehen, nicht erfüllt.¹³

c) Freiheitsstrafen

Eine beachtliche Minderheit von Delegationen, vornehmlich aus Mittel- und Südamerika, daneben auch Südeuropa, sprach sich dagegen aus, die lebenslange Freiheitsstrafe als mögliche Sanktion im Statut zu verankern. Hierbei wurden

fast durchgängig verfassungsrechtliche Schranken ins Feld geführt. Nun war es angesichts des von dieser Position bis zu der vorstehend unter b) angesprochenen Befürwortung der Todesstrafe reichenden Meinungsspektrums der Staaten ausgeschlossen, auch die lebenslange Freiheitsstrafe im Konsenswege als mögliche Sanktion aus dem Statut auszuklamern. Den Gegnern der lebenslangen Freiheitsstrafe kommt das Statut jedoch in mehrfacher Hinsicht entgegen. Zum einen wird diese Strafe in Art. 77 Abs. 1 erst unter Buchstabe b), d.h. nach der in Buchstabe a) normierten zeitigen Freiheitsstrafe aufgeführt. Darüber hinaus ist die Verhängung einer lebenslangen Freiheitsstrafe nur zulässig, wenn dies angesichts der außergewöhnlichen Schwere des Verbrechens („extreme gravity of the crime“) als auch der persönlichen Umstände des Täters („individual circumstances of the convicted person“) gerechtfertigt erscheint. Die Tragweite letzterer Schranke wird freilich weitgehend von der sie konkretisierenden Rechtsprechung des ISiGH abhängen. Praktisch am wichtigsten ist schließlich die Verknüpfung der lebenslangen Freiheitsstrafe mit dem in Kapitel 10 des Statuts geregelten obligatorischen Überprüfungsmechanismus. Gemäß Art. 110 Abs. 3 ist nach 25 Jahren Haft von Amts wegen zu untersuchen, ob die Strafdauer aus in Art. 110 Abs. 4 genannten Gründen verkürzt werden kann. Letztlich war es die-

- 7 Der Katalogcharakter ergibt sich m.E. bereits aus der Formulierung von Art. 77 „may impose one of the following penalties“. Da insoweit von einigen Delegationen Zweifel geäußert wurden, wird die abschließende Natur der in Art. 77 enthaltenen Aufzählung durch die Aufnahme des *nulla poena sine lege*-Grundsatzes in Art. 23 bestätigt.
- 8 Im folgenden wird weder die terminologische Frage einer zutreffenden Übersetzung von „forfeiture“ ins Deutsche (hiernach wird nurmehr der Begriff „Verfall“ verwandt, da sich der Begriff „Einziehung“ im [noch] geltenden deutschen Recht [§ 74 StGB] vor allem auf die *instrumenta sceleris* bezieht, diese jedoch von der „forfeiture“ im Sinne des Statuts gerade nicht erfaßt werden, um das internationale Strafverfahren nicht mit Staatenimmunitätsfragen zu befachten; vgl. demgegenüber die Entscheidung für „Einziehung“ als neuen Oberbegriff der bisherigen Kategorien „Verfall“ und „Einziehung“ im Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und F.D.P. in BT-Drucksache 13/9142) noch die dogmatische Frage vertieft, ob die Qualifizierung des Verfalls als Strafe Beifall verdient.
- 9 Die - überwiegend arabischen und karibischen - Protagonisten legten in UN Doc. A/CONF. 183/C. 1/WG/P.L. 11 und 13 vom 3. Juli 1998 entsprechende Textvorschläge vor.
- 10 Insoweit wiederholte sich ein Konflikt, der bereits die Errichtung des *Ad hoc*-Tribunals für Ruanda erheblich erschwert hatte. Ruanda hatte sich mit dem im Text genannten Argument gegen den Ausschluß der Todesstrafe im RStatut (a.a.O. [Fn. 4]) ausgesprochen. Dies war einer von mehreren Gründen dafür, daß Ruanda der einschlägigen Resolution des Sicherheitsrates nicht zustimmte. Dazu näher *Akharwan*, *The International Criminal Tribunal for Rwanda: The Politics and Pragmatics of Punishment*, *American Journal of International Law* (AJIL) 90 (1996), S. 504 (507).
- 11 Dies galt auch für den arabischen Kompromißvorschlag in UN Doc. A/CONF. 183/C. 1/WG/P.L. 11 vom 3. Juli 1998, die Todesstrafe (nur) dann zur Anwendung gelangen zu lassen, wenn sie nach dem Recht des Tatorstaates zulässig ist.
- 12 Trinidad und Tobago weigerten sich fast bis zuletzt, dem Ausschluß der Todesstrafe zuzustimmen.
- 13 Einen ebenso konzisen wie realistischen Überblick über den Stand der Völkerrechtentwicklung zur Todesstrafe gibt *Herbst*, Auf dem Weg zu einem weltweiten Verbot der Todesstrafe?, *Stud.Jur.* 1996, S. 9 f.; für eine eingehende Analyse s. *Möhrenschrager*, Völkerrechtliche Abschaffung der Todesstrafe - Geschichtliche Entwicklung und gegenwärtiger Stand, in: *Arzt/Fezler/Weber/Schlüchter/Rössner* (Hg.), *Festschrift für Baumann*, 1992.

ser Überprüfungsmechanismus, der den Konsens ermöglichte. Auch die deutsche Delegation hat sich für eine solche Lösung eingesetzt, um die Ausgestaltung der lebenslangen Freiheitsstrafe im Statut den vom BVerfG für den innerstaatlichen Bereich entfalteten verfassungsrechtlichen Vorgaben¹⁴ so weit wie möglich anzunähern. Der Mechanismus des Art. 110 findet auch auf die zeitige Freiheitsstrafe nach Art. 77 Abs. 1 b) Anwendung. Die Überprüfung der Haftdauer muß insoweit nach zwei Dritteln der Haftverbüßung erfolgen (Art. 110 Abs. 3).

d) Geldstrafe und Verfall

Nach Art. 77 Abs. 2 kann der ISTGH zusätzlich zu einer Freiheitsstrafe eine Geldstrafe verhängen (Buchstabe a)) und/oder eine Verfallsanordnung treffen (Buchstabe b)). Bei der Geldstrafe überläßt das Statut die Regelung sämtlicher Einzelheiten den Verfahrens- und Beweisregeln. Die Verfallsanordnung wird demgegenüber zumindest unter den Vorbehalt von Rechten Dritter gestellt. Die aus der Vollstreckung von Geldstrafen und Verfallsanordnungen resultierenden Vermögenswerte sollen den Verbrechenopfern zugute kommen. Hierzu sieht Art. 79 Abs. 1 die Errichtung eines Treuhandfonds („trust fund“) vor, dessen nähere Ausgestaltung der Versammlung der Vertragsstaaten obliegt (Art. 79 Abs. 2).

e) Konkurrenzen

Art. 77 Abs. 3 enthält eine sehr allgemein gehaltene Konkurrenzregelung. Zwischen Ideal- und Realkonkurrenz im Sinne des deutschen Strafgesetzbuches wird nicht unterschieden. Statt dessen wird für den Fall der Verurteilung wegen zweier Verbrechen lediglich statuiert, daß sowohl Einsatzstrafen als auch eine Gesamtstrafe gebildet werden müssen. Dabei darf die Gesamtstrafe die höchste Einsatzstrafe nicht unterschreiten. Im Höchstmaß darf sie ebenso wie die Einsatzstrafen nur entweder auf 30 Jahre Freiheitsstrafe oder auf lebenslange Freiheitsstrafe lauten.

f) Strafzumessung

Auch die Frage der Strafzumessung spricht das Statut in Art. 78 Abs. 1 nur in rudimentärer Form an, in dem es die Tatschwere und die persönlichen Umstände des Täters beispielhaft als Strafzumessungsfaktoren benennt. Eine nähere Ausgestaltung des Strafzumessungsrechts soll in den Verfahrens- und Beweisregeln erfolgen.

g) Erste Bewertung

Eine erste allgemeine Bewertung des Strafenregimes des Statuts kann verhalten positiv ausfallen. Zwar ließ sich die unter Bestimmtheitsgesichtspunkten erstrebenswerteste Lösung von auf die einzelnen Verbrechenstatbestände zugeschnitte-

nen Straffrahmen erwartungsgemäß nicht erreichen.¹⁵ Doch ist der zum einheitlichen Strafenkatalog gefundene Kompromiß vertretbar. Aus deutscher Sicht ist es erfreulich, daß es trotz des starken Drucks in Richtung auf eine drakonische Strafenliste unter Einschluß der Todesstrafe gelang, nicht nur - anders als noch im Statut des Nürnberger Militärgerichtshofes¹⁶ - diese Strafe auszuklammern, sondern auch - insoweit über die Satzungen der *Ad hoc*-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda hinausgehend¹⁷ - die lebenslange Freiheitsstrafe mit einem obligatorischen Überprüfungsmechanismus zu verknüpfen. Sachgerecht erscheint daneben, daß Geldstrafe und Verfall im Rahmen des Statuts nur sekundäre Bedeutung zukommen.¹⁸

Bei den Konkurrenzen fällt die Regelung unbefriedigend rudimentär aus; doch war realistischere nicht mit mehr zu rechnen.¹⁹ Auch im Hinblick auf die Strafzumessung überrascht das Fehlen einer eingehenden Normierung nicht. Ob man sich im Rahmen der Verfahrens- und Beweisregeln auf eine ins Detail gehende Regelung weit einigen können, muß als unwahrscheinlich bezeichnet werden.²⁰ Dies muß jedoch nicht unbedingt als Defizit gesehen werden. Vielmehr ergibt sich so die Chance, daß Rechtsprechung und Lehre im Dialog genuin völkerstrafrechtliche Strafzumessungsgesichtspunkte herausarbeiten.²¹ Es ist zu begrüßen, daß der schrittweisen Entwicklung eines derart autonomen Konzepts im Statut kein Hindernis in Gestalt eines Verweises auf das Recht des jeweiligen Tatorstaates entgegengestellt wird.²²

14 Grundlegend BVerfGE 45, 187 ff.

15 M.E. sollte das Urteil hier nicht zu streng ausfallen. Auch im deutschen Strafgesetzbuch sind zahlreiche weit geschnittene Straffrahmen anzutreffen. Selbst auf dieser Ebene, auf der subtilere Lösungen um ein Vielfaches leichter fallen sollten als auf der Ebene des Völkerstrafrechts, bleibt der Beweis der Machbarkeit einer Radikalreform des bestehenden Straffrahmengesetzes noch zu erbringen; s. hierzu im Kontext der jüngsten größeren Strafrechtsreform in Deutschland Krefß, Das Sechste Gesetz zur Reform des Strafrechts, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 51 (1998), S. 634 f. (Fn. 17 f.).

16 Art. 27 (Fundstelle a.a.O. [Fn. 4]).

17 Vgl. die Art. 24 JStatut und 25 RStatut (Fundstellen a.a.O. [Fn. 4]).

18 Art. 24 JStatut und Art. 25 RStatut (Fundstellen a.a.O. [Fn. 4]) sehen die Geldstrafe gar nicht vor.

19 In Art. 101 C der Beweis- und Verfahrensregeln des *Ad hoc*-Tribunals für das ehemalige Jugoslawien (Human Rights Law Journal [HRLJ] 15 (1994), S. 47) findet sich noch die „anglo-amerikanische Lösung“: „The Trial Chamber shall indicate whether multiple sentences shall be served consecutively or concurrently“.

20 Vgl. auch insoweit nur Art. 101 der Beweis- und Verfahrensregeln des *Ad hoc*-Tribunals für das ehemalige Jugoslawien (Fundstelle a.a.O. [Fn. 19]).

21 Ansätze hierzu finden sich etwa in der *Tadic*-Entscheidung des *Ad hoc*-Tribunals zur Hauptsache (Strafmaß) vom 14. Juli 1997 (dort etwa in par. 61) sowie im Schrifttum etwa bei Ambos, Impunidad, Makrokriminalität und Völkerstrafrecht: Zu Ausmaß, Ursachen und Grenzen der weltweiten Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 1996, S. 365 ff., und bei Jäger, Makroverbrechen als Gegenstand des Völkerstrafrechts, Kriminalpolitisch-kriminologische Aspekte, in *Hankel/Stubj* (Hg.), a.a.O. (Fn. 4), S. 339 ff.

22 Anders Art. 24 Abs. 1 JStatut und Art. 25 Abs. 1 RStatut; für eine ausführlichere Erörterung letzterer Frage s. *Schabas*, in *Lattanzi* (ed.), *The International Criminal Court: Comments on the Draft Statute*, Neapel 1998, S. 290 ff.

2. Strafvollstreckung

Die entsprechenden Regelungen finden sich in Kapitel 10. Die von der Koordinatorin *Mary Ellen Warlow* (USA) souverän geleiteten Verhandlungen gestalteten sich wegen des vergleichsweise unpolitischen Charakters des Regelungsgegenstandes nicht allzu problematisch.

a) Freiheitsstrafen

Die Auswahl des Vollstreckungsstaates durch den IStGH erfolgt auf der Grundlage einer Staatenliste (Art. 103 Abs. 1 a)). Dabei handelt es sich um eine Ermessensentscheidung des Gerichtshofs, die durch die in Art. 103 Abs. 3 a) bis e) genannten Kriterien *in praxi* kaum beschränkt werden dürfte. Insbesondere sind weder Tatort des Verbrechens noch Staatsangehörigkeit des Verurteilten ausschlaggebende Faktoren bei der Bestimmung des Vollstreckungsstaates.²³ Der vom IStGH designierte Staat muß der Vollstreckung im konkreten Fall zustimmen (Art. 103 Abs. 1 c)). Gelingt die Auswahl des Vollstreckungsstaates nach dem Listenverfahren nicht, so obliegt die Vollstreckung den Niederlanden als Sitzstaat des IStGH (Art. 103 Abs. 4).

Eine Kernfrage war, ob die Staaten ihren Wunsch, in diese Liste aufgenommen zu werden, d.h. die Erklärung ihrer generellen Vollstreckungsbereitschaft mit Bedingungen versehen können. Hierfür sprach, daß der Kreis der Vollstreckungskandidaten auf diesem Wege erheblich zu erweitern ist. Auf der anderen Seite drohten von einem solchen Lösungsansatz Gefahren für das Prinzip gleichmäßiger Strafvollstreckung. Letzteres wurde am Beispiel Frankreichs deutlich. Die französische Delegation machte deutlich, daß man gerne auf die Liste wolle, dies jedoch aus verfassungsrechtlichen Gründen nur unter der Voraussetzung könne, daß dem Verurteilten der Gnadenweg in Frankreich eröffnet sei.²⁴ Daß Begnadigungen durch den Vollstreckungsstaat eine gleichmäßige Vollstreckung von IStGH-Haftstrafen konterkarieren können, bestritt auch Frankreich nicht. Am Ende einigte man sich auf folgendes Modell: Die generelle Vollstreckungsbereitschaft kann mit Bedingungen versehen werden (Art. 103 Abs. 1 b)). Ist im Einzelfall ein Vollstreckungsstaat von der Liste ausgewählt worden, der sich bestimmte Bedingungen vorbehalten hat, und soll von einer Bedingung auf eine Weise Gebrauch gemacht werden, die die im Urteil festgelegte Haftdauer beeinflusst (z.B. vorzeitige Begnadigung), so kann der - hiervon rechtzeitig unterrichtete (Art. 103 Abs. 2 a)) - IStGH die Bestimmung des Vollstreckungsstaates ändern (Art. 103 Abs. 2 b) i.V.m. Art. 104 Abs. 1).²⁵

Umstritten waren des weiteren die materiellen Anforderungen an den Strafvollzug. Der Verweis auf international anerkannte Strafvollzugsstandards („internationally recognized standards governing treatment of prisoners“) erschien vielen Delegationen als zu weitgehende Inbezugnahme rechtlich nicht bindender Texte. Deshalb fordert Art. 106 Abs. 1 die Vereinbarkeit der Vollzugsbedingungen mit in weitem Um-

fang akzeptierten Vertragsstandards („widely accepted international treaty standards“).²⁶ Dem IStGH steht insoweit eine Überwachungskompetenz zu (Art. 106 Abs. 1), die mittelbar auch durch die Befugnis des Verurteilten, mit dem Gerichtshof zu kommunizieren (Art. 106 Abs. 3), abgesichert wird. Im Rahmen dieser vorgegebenen Bindungen gilt das Strafvollzugsrecht des Vollstreckungsstaates (Art. 106 Abs. 2).

Nach Vollstreckungsende wird der Verurteilte den Vollstreckungsstaat häufig verlassen. Die Verpflichtung des Heimatstaates des Verurteilten, diesen aufzunehmen, wird in Art. 107 Abs. 1 implizit angesprochen, wobei ein entgegenstehender Wille des Verurteilten Berücksichtigung finden soll.

Art. 108 schließlich enthält einen vollstreckungsrechtlichen Spezialitätsgrundsatz.

b) Geldstrafen und Verfallsanordnungen

Das entsprechende Vollstreckungsregime in Art. 109 regelt nur Grundzüge. Angesichts der ablehnenden Haltung vieler Delegationen ist davon Abstand genommen worden, das Prinzip unmittelbarer Vollstreckung („direct enforcement“) verbindlich festzuschreiben. Vielmehr bleibt es den Staaten überlassen, auf welchem Wege sie einer Geldstrafe oder einer Verfallsanordnung in ihrem Territorium Wirkung verleihen.

c) Erste Bewertung

Für das Hauptproblem der „bedingten Vollstreckungsbereitschaft“ eines Staates im Hinblick auf Freiheitsstrafen scheint in den Art. 103 und 104 eine gleichermaßen flexible und noch systemgerechte Lösung gefunden worden zu sein. Auch im übrigen lassen die Regelungen in Kapitel 10 viel Raum für Flexibilität, so daß es in der Praxis entscheidend auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Vollstreckungsstaat und IStGH ankommen wird. Eine entsprechende Bereitschaft seitens des Vollstreckungsstaates sollte angesichts des „Prinzips der doppelten Zustimmung“ zur Übernahme des Vollstreckungsauftrags erwartet werden dürfen. Bei der Vollstreckung von Geldstrafen und Verfallsanordnungen wird der näheren Ausgestaltung des Treuhandfonds in den Beweis- und Verfahrensregeln erhebliche Bedeutung zukommen.

23 Dies gilt sowohl im positiven als auch im negativen Sinn; Ruanda hatte seine am Ende ablehnende Haltung gegenüber dem RStatut auch damit begründet, daß es die - der Lösung im Statut des IStGH im Ansatz entsprechende - Regelung in Art. 26 RStatut erlaube, daß die Strafvollstreckung außerhalb Ruandas erfolge.

24 Die Frage eines möglichen Gnadenbeweises hat auch bei der Formulierung des deutschen Jugoslawien-Strafgerichtshof-Gesetzes (Jugoslawien-StGH-G) vom 10. April 1995 (BGBl. 1995 I. S. 485 ff.) zur innerstaatlichen Umsetzung des JStatuts eine Rolle gespielt; vgl. die Regelung in § 5 Abs. 3.

25 Die Möglichkeit einer Neubestimmung des Vollstreckungsstaates hat der IStGH gemäß Art. 104 Abs. 1 auch im übrigen, und der Verurteilte kann eine solche Neubestimmung jederzeit anregen (Art. 104 Abs. 2).

26 Bei den Verträgen hatte man die internationalen Menschenrechtsabakte vor Augen.

3. Internationale Zusammenarbeit

Das Zusammenarbeitsregime in Kapitel 9 ist in seiner Bedeutung für die Effizienz des ISTGH in der Praxis kaum zu überschätzen.²⁷ Dementsprechend hatten die Verhandlungen hier fast durchgängig politischen Charakter. Hinzu kam, daß auch schwierige Rechtsfragen zu lösen waren, die zudem häufig noch in unmittelbarem Sachzusammenhang mit hochumstrittenen Grundfragen zur Zuständigkeit und Komplementarität in Kapitel 2 standen. Angesichts dieser Ausgangsposition stand der Koordinator *Thakiso Mochochoko* (Lesotho) vor einer schwierigen Herausforderung. Er wurde ihr mit großem Geschick und viel Geduld gerecht und leistete so einen wichtigen Beitrag zur noch rechtzeitigen Fertigstellung eines klammerfreien Textes.

Inhaltlich standen sich bei den Beratungen zwei Grundpositionen gegenüber. Auf der einen Seite gab es eine beachtliche Staatengruppe mit den USA, Japan, China, Israel, Mexiko, Indien und den arabischen Staaten als Protagonisten, die die staatlichen Souveränitätsinteressen betonten und dementsprechend grundsätzlich - bei unterschiedlich ausgeprägter Bereitschaft zu Abweichungen im einzelnen - in den traditionellen Bahnen des zwischenstaatlichen Auslieferung-/Rechtshilfevertrags verbleiben wollten.²⁸ Die insbesondere von der Gruppe der gleichgesinnten Staaten („Like-minded States“) vertretene Gegenauffassung ging im Kern dahin, daß nur ein in wesentlichen Punkten neuartiges Zusammenarbeitsregime - sehr häufig wurde hier gegenüber dem traditionellen Rechtshilfevertragsrecht von einem Ansatz *sui generis*²⁹ gesprochen - dem Verhältnis zwischen Vertragsstaaten und ISTGH entsprechen.³⁰ Dieser die gesamten Verhandlungen durchziehende Grunddissens kommt in den unterschiedlichen Optionen des Statutentwurfs sowohl terminologisch als auch inhaltlich klar zum Ausdruck: Im Statutentwurf trifft man auf der begrifflichen Ebene noch durchgängig die Alternativen „extradition“/„surrender“/„transfer“ an, und in der Grundfrage des Umfangs der Zusammenarbeit stehen sich Kataloge von Verweigerungsgründen und eine rigide ausgestaltete Zusammenarbeitsverpflichtung gegenüber.

In Anbetracht dieser nur begrenzt zu Hoffnungen Anlaß gebenden Ausgangslage schlug *Mochochoko* folgende Verhandlungslinie vor: In einem ersten Schritt sollten die eher technischen Punkte geklärt werden. Dann sollten die hinter den möglichen Gründen für eine Zusammenarbeitsverweigerung stehenden Konfliktlagen identifiziert werden. Schließlich sollte der Versuch unternommen werden, solchen Konfliktlagen durch Lösungen unterhalb der Ebene kategorisch gefaßter Verweigerungsgründe Rechnung zu tragen. Das Ergebnis der entsprechend strukturierten Beratungen gestaltet sich in seinen Grundzügen wie folgt.

a) Allgemeine Bestimmungen

Art. 86 enthält das Grundprinzip umfassender Zusammenarbeit der Vertragsstaaten mit dem ISTGH. Zwar wird diese Norm für sich genommen schwerlich bestimmte Pflichten zu begründen vermögen. Sie bietet jedoch eine nützliche inter-

pretative Leitlinie bei der Konkretisierung der nachfolgenden Einzelverpflichtungen.

Art. 87 vereint eine Reihe inhaltlich heterogener Grundregeln. Zunächst werden Form- und Verfahrensfragen behandelt. Hiernach gelten der Grundsatz der Übermittlung von Ersuchen über den diplomatischen Weg (Abs. 1) sowie das Erfordernis der Abfassung der Ersuchen in der Sprache des ersuchten Staates (Abs. 2). Einvernehmliche Abweichungen von diesen Grundsätzen sind jeweils möglich. Die Absätze 3 und 4 behandeln Vertraulichkeit insbesondere im Hinblick auf Erfordernisse des Opfer- und Zeugenschutzes.³¹ Abs. 6 spricht die Möglichkeit der Zusammenarbeit des ISTGH mit internationalen (Regierungs-) Organisationen an. Die Absätze 5 und 7 schließlich berühren die Problematik der unberechtigten Verweigerung der Zusammenarbeit. Dabei geht es in Abs. 7 um den Fall der Pflichtverletzung durch einen Vertragsstaat. Die möglichen Sanktionen werden hier letztlich offen gelassen, weshalb das Statut im Hinblick auf die Staatenverantwortlichkeit kaum als „self-contained“-Regime wird angesehen werden können. Lediglich mögliche erste Verfahrensschritte werden genannt, darunter eine Feststellung der Pflichtverletzung durch den ISTGH mit anschließender Verweisung des Vorgangs an die Versammlung der Vertragsstaaten,³² oder - beschränkt auf den Fall der Verfahrensauslösung durch dieses Organ - einer Befassung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Abs. 5 geht auf das Ver-

27 Zutreffend in diesem Sinn *Mosconi/Parisi*, in: *Lattanzi* (ed.), a.a.O. (Fn. 22), S. 312 f.; ebenso bezüglich der *Ad hoc*-Tribunale *Sluiter* in seinem hochinteressanten Beitrag zu den nationalen Umsetzungsregelungen zur Zusammenarbeit mit den *Ad hoc*-Tribunalen (Obtaining Evidence for the International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia: An Overview and Assessment of Domestic Implementing Legislation, *Netherlands International Law Review* [NILR] 45 [1998], S. 87).

28 Dementsprechend wurden von dieser Seite häufig die Musterabkommen der Vereinten Nationen zu Auslieferung und Rechtshilfe (UN Model Treaties on Extradition and Mutual Assistance in Criminal Matters) zitiert; vgl. UN Doc. A/CONF.144/28/Rev. 1, S. 64 ff. und S. 75 ff.

29 Gelegentlich wird das zwischenstaatliche Rechtshilfeverhältnis als horizontal und dasjenige zwischen Staat und internationalem Strafgericht als vertikal bezeichnet; so im Hinblick auf das *Ad hoc*-Tribunal für das ehemalige Jugoslawien *Schomburg*, *Jugoslawien-Strafgerichtshof-Gesetz*, *Neue Zeitschrift für Strafrecht* (NSZ) 1995, S. 429; *Sluiter*, a.a.O. (Fn. 27), S. 108.

30 Infolge des Komplementaritätscharakters entspricht das Verhältnis zwischen den Vertragsstaaten und dem ISTGH nicht ganz demjenigen zwischen den VN-Mitgliedstaaten und den *Ad hoc*-Tribunalen für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda. Denn bei den *Ad hoc*-Tribunalen gilt das - in der *Tadic*-Jurisdiktionsentscheidung vom 2. Oktober 1995 bestätigte - Prinzip des Vorrangs der internationalen Gerichtsbarkeit (s. dazu *Krefl*, *Friedenssicherungs- und Konfliktvölkerrecht* auf der Schwelle zur Postmoderne: Das Urteil des Internationalen Straftribunals für das ehemalige Jugoslawien [Appeals Chamber] im Fall *Tadic*, *Europäische Grundrechte Zeitschrift* [EuGRZ] 1996, S. 642 f.). Ungeachtet dieses Unterschiedes läßt sich auch das Verhältnis zwischen ISTGH und seinen Vertragsstaaten als vertikal im Sinne von Fn. 30 bezeichnen.

31 Zum Opfer- und Zeugenschutz s. die Hinweise im Beitrag von *Behrens* in diesem Heft.

32 Auch zu den Reaktionsmöglichkeiten der Versammlung der Vertragsstaaten wird im Statut nichts Substantielles gesagt. In Art. 112 Abs. 2 f heißt es nur, es sei Aufgabe der Versammlung, sich mit vom ISTGH festgestellten Pflichtverletzungen zu befassen („consider“).

hältnis zu Nichtvertragsstaaten ein. Insoweit mußte das Statut als *res inter alios acta* besonders offen formuliert werden. Es wird dem ISTGH zum einen die Befugnis verliehen, mit Nichtvertragsstaaten Formen internationaler Zusammenarbeit zu vereinbaren. Begrenzt auf den Fall des Bruchs einer völkerrechtlich bindenden Vereinbarung kann die Versammlung der Vertragsstaaten oder - analog der Regelung in Abs. 7 - der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen von dem Vorgang in Kenntnis gesetzt werden.

Nur hingewiesen sei auf die allgemeine Bestimmung zu den Kosten in Art. 100.

b) Die Überstellung von Beschuldigten an den ISTGH

Ein erstes Problem lag hier - wie bereits angedeutet - auf der terminologischen Ebene. Am Ende setzte sich der Mehrheitswunsch durch, im Verhältnis zwischen Staat und ISTGH anstelle des tradierten Begriffs „extradition“ („Auslieferung“) den Begriff „surrender“ („Überstellung“) zu verwenden, der zuvor bereits Eingang in die Statute der *Ad hoc*-Tribunale zum ehemaligen Jugoslawien³³ und zu Ruanda³⁴ gefunden hatte.³⁵

Die Kardinalpflicht der Vertragsstaaten, einem Überstellungsersuchen des ISTGH³⁶ zu genügen, ist in Art. 89 Abs. 1 Satz 2 enthalten. Sie wird hier durch den Zusatz

„in Übereinstimmung mit den Bestimmungen dieses Kapitels und dem Verfahren nach ihren (der Vertragsstaaten; Verf.) nationalen Rechten“

qualifiziert. Über die Frage, ob an dieser Stelle auf nationale Verfahren, nationales Verfahrensrecht oder gar nationales Recht schlechthin verwiesen werden sollte, ist in Rom heftig gestritten worden. Die Befürworter einer solchen Inbezugnahme machten geltend, daß Überstellungsersuchen des ISTGH nur über nationale Verfahren erfüllt werden könnten. Die Gegenposition hielt letzteres nicht für klarstellungsbedürftig, fürchtete andererseits bei einem expliziten Verweis der angesprochenen Art die Möglichkeit einer späteren Instrumentalisierung zum Zwecke der Zusammenarbeitverweigerung. Der am Ende gefundene Kompromiß geht dahin, den Zusatz

„in Übereinstimmung (...) mit dem Verfahren nach ihren nationalen Rechten“

aufzunehmen, dies jedoch mit der weiteren - in Art. 88 enthaltenen - Aussage zu verbinden, daß die Vertragsstaaten sicherstellen müssen, daß die zur Erfüllung ihrer Pflichten erforderlichen Verfahren in ihren nationalen Rechten zur Verfügung stehen.

Den Hauptanteil der Verhandlungszeit nahm dann die Problematik möglicher Gründe für eine Überstellungsverweigerung in Anspruch. Im Entwurf des Statuts³⁷ finden sich in Art. 87 Abs. 3, Option 2, - im folgenden jeweils auf ihren sachlichen Kern reduziert - die folgenden Kandidaten:³⁸

- (1) Der jeweilige Staat hat die Zuständigkeit des Gerichts nicht akzeptiert.
- (2) Die zu überstellende Person hat die Staatsangehörigkeit des ersuchten Staates.
- (3) Auf nationaler Ebene läuft ein paralleles Verfahren bzw. ein solches ist dort bereits abgeschlossen worden.
- (4) Das Ersuchen genügt nicht den nationalen Beweisanforderungen.
- (5) Die Überstellung begründete für den ersuchten Staat eine Völkerrechtsverletzung (Fall der Pflichtenkollision).

Am Ende der Beratungen erscheint keiner dieser Kandidaten mehr in unveränderter Form. Einigen der zugrunde liegenden Konfliktlagen ist jedoch in anderer Form Rechnung getragen worden.

aa) Keine Anerkennung der Zuständigkeit des ISTGH durch den Vertragsstaat

Auf diesen Verweigerungsgrund wurde verzichtet, nachdem in Kapitel 2 die Entscheidung für ein Regime automatischer Zuständigkeit gefallen war (vgl. Art. 12 Abs. 1).³⁹

bb) Die Überstellung eigener Staatsangehöriger

Die Aufnahme eines entsprechenden Verweigerungsgrundes in das Statut blieb bis zuletzt offen. Selbst prinzipiell „gerichtshoffreundliche“ Delegationen aus dem kontinentaleuropäischen und lateinamerikanischen Rechtskreis⁴⁰ verwiesen auf verfassungsrechtliche Auslieferungsverbote im Hinblick auf eigene Staatsangehörige. Auf der anderen Seite wurde in den Debatten nicht ernstlich bestritten, daß die Verankerung einer entsprechenden Ausnahme von der Überstellungspflicht im Statut geeignet wäre, die Bemühungen um einen effizienten ISTGH *ad absurdum* zu führen.

Hiervon ausgehend wurde im Kern mit zwei Argumenten für die Erstreckung der Überstellungspflicht auf den Fall des ei-

33 Art. 29 Abs. 2 e); Fundstelle a.a.O. (Fn. 4).

34 Art. 30 Abs. 2 e); Fundstelle a.a.O. (Fn. 4).

35 Dementsprechend wird im Jugoslawien-StGH-G (Fundstelle a.a.O. [Fn. 24]) und im Ruanda-Strafgerichtshof-Gesetz vom 4. Mai 1998 (BGBl. I S. 843) - insb. im jeweiligen § 3 der Begriff „Überstellung“ gebraucht.

36 Zu den verfahrensrechtlichen Voraussetzungen eines solchen Ersuchens in den Art. 58 ff. vgl. den Beitrag von Behrens in diesem Heft.

37 Bassiouni, a.a.O. (Fn. 5), S. 100 f.

38 Es fällt auf, daß bereits in dieser Liste eine Reihe tradierter Auslieferungsgegenstände fehlen; vgl. nur den umfangreicheren Katalog in Art. 3 des VN-Musterabkommens zur Auslieferung, a.a.O. (Fn. 28), S. 67 f.

39 Vgl. hierzu den Beitrag von Kaul in diesem Heft.

40 Weniger problematisch stellte sich die Lage für die Staaten des anglo-amerikanischen Rechtskreises dar; für einen erhellenden rechtsvergleichenden Überblick s. Rinio, Die Auslieferung eigener Staatsangehöriger: Historische Entwicklung und neuere Tendenzen, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW) 108 (1996), S. 356 ff.

genen Staatsangehörigen gestritten. Einmal wurde betont, daß es angesichts des Komplementaritätsprinzips jedem Vertragsstaat möglich sei, der Überstellung an den IStGH durch wirksame eigene Strafverfolgungsmaßnahmen zu begegnen. Zum zweiten wurde deutlich gemacht, daß die Überstellung einer Person von einem Staat an ein von diesem Staat miterrichtetes internationales Gericht (dieses wurde häufig als die Fortsetzung der nationalen Gerichtsbarkeit qualifiziert) nicht nur terminologisch, sondern substantiell von der Auslieferung im zwischenstaatlichen Verhältnis zu unterscheiden sei. Die möglichen Rechtfertigungen für eine Auslieferungsausnahme bei eigenen Staatsangehörigen könnten - so hieß es weiter - bei der Überstellung an den IStGH keine Gültigkeit beanspruchen.⁴¹

Am Ende behielten diese Gesichtspunkte die Oberhand: eine Ausnahme von der Überstellungspflicht im Hinblick auf eigene Staatsangehörige gibt es im Statut nicht. Einige Delegationen hatten zuvor die Überzeugung geäußert, der Verzicht auf diese Ausnahme fiel ihnen (bzw. ihren Parlamentariern) leichter, wenn der Unterschied zwischen (horizontaler) Auslieferung und (vertikaler) Überstellung im Statut ganz explizit gemacht würde. Dieses Petition wird mit den Begriffsbestimmungen in Art. 102 aufgegriffen.

Angesichts dieses Ergebnisses stellt sich für eine Reihe von Staaten die Frage einer Verfassungsänderung. Auch in Deutschland wird man die im Zusammenhang mit den *Ad hoc*-Tribunalen erst begonnene⁴² Debatte zu Art. 16 Abs. 2 GG nun zu Ende führen müssen. Ob das Auslieferungsverbot in Art. 16 Abs. 2 GG die Überstellung eines Deutschen an den IStGH erlaubt, soll hier nicht entschieden werden.⁴³ Geht man jedoch hiervon aus, so wäre eine entsprechende Einschränkung des Verbots schon von der Teilnahme Deutschlands an dem neuen System internationaler Strafgerichtsbarkeit willen verfassungspolitisch nachdrücklich zu befürworten.⁴⁴

cc) Parallelverfahren auf nationaler Ebene

An diesem Beispiel läßt sich gut illustrieren, wie sich rigide Überstellungsausnahmen durch differenziertere Lösungen vermeiden ließen. Das staatliche Interesse daran, Personen nicht in einer Weise überstellen zu müssen, die einem Verstoß gegen das Prinzip *ne bis in idem* den Weg bahnt, ist wohl begründet. Auf der anderen Seite erkennt das Statut das Verbot doppelter Strafverfolgung in Art. 20 ausdrücklich an und gestaltet das Komplementaritätsprinzip in Kapitel 2 in Übereinstimmung hiermit aus. Mithin mußte es im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit darum gehen, die entsprechenden Regelungen in sachgerechter Form in Bezug zu nehmen. Eine solche Verschränkung enthält Art. 89 Abs. 2, der es dem ersuchten Staat insbesondere erlaubt, die Überstellung bis zur Klärung eines Zulässigkeitsstreits nach den Art. 18 f. aufzuschieben. Bei dieser Regelung wird stillschweigend vorausgesetzt, daß der IStGH an einem Überstellungsersuchen dann nicht festhält, wenn er die Unzulässigkeit des Verfahrens feststellt. Wichtig ist die Klarstellung im Text des Art. 89 Abs. 2, daß es allein dem IStGH obliegt, verbindlich zur Frage der Zulässigkeit Stellung zu nehmen.

dd) Nationale Beweisanforderungen

Hinter der oben unter (4) aufgeführten möglichen Ausnahme von der Überstellungspflicht stehen nationale Beweisanforderungen von bestimmten „common law“-Staaten.⁴⁵ Von diesen - so hieß es - könne man wegen ihres Verfassungsrangs auch nicht im Verhältnis zum IStGH absehen. In Anbetracht dessen war ein vor allem von kontinentaleuropäischer Seite⁴⁶ bevorzugtes autonomes Regime nicht durchsetzbar. Damit ergab sich das Dilemma, einerseits besagten verfassungsrechtlichen Erfordernissen Rechnung tragen zu müssen, zum anderen aber kein Einfallstor für eine weitgehende verfahrenspraktische Durchlöcherung der Überstellungspflicht öffnen zu dürfen.⁴⁷ Der am Ende gefundene Kompromiß enthält die folgenden Elemente: Eine entsprechende Ausnahme von der Überstellungspflicht ist nicht vorgesehen. Dafür muß das Überstellungersuchen (betrifft eine noch nicht verurteilte Person⁴⁸) gemäß Art. 91 Abs. 2 neben ausreichenden Informationen zu Identität und wahrscheinlichem Aufenthaltsort (Buchstabe a)) und einer Ausfertigung des Haftbefehls im Sinne des Art. 58 Abs. 3 (Buchstabe b)) auch solche Unterlagen, Erklärungen oder Informationen enthalten, die im jeweiligen nationalen Überstellungsverfahren erforderlich sind, um dem dortigen Beweisstandard zu genügen. Dieses in Buchstabe c) statuierte etwaige Zusatzfordernis wird ebendort dahin eingeschränkt, daß der Beweisstandard im nationalen Überstellungsverfahren nicht über denjenigen hinausgehen darf, den derselbe Staat in seinem nationalen Auslieferungsverfahren (d.h. im Hinblick auf das zwischenstaatliche Rechtsverhältnis) anlegt. Wenn möglich, so der bemerkenswerte Schluß dieses Buchstabs, sollte der Beweisstandard im Verhältnis zum IStGH wegen dessen besonderer Na-

41 Entsprechende Rechtfertigungsversuche finden sich bei *Rinio*, a.a.O. (Fn. 40), S. 381 ff., zusammengestellt. Zusammenfassend bewertet *Rinio* diese Argumente (a.a.O. [Fn. 40], S. 385) bereits für das zwischenstaatliche Verhältnis kritisch: „Sie spiegeln (...) enge nationale Anschauungen und Ängste wider, die heutzutage zumindest im Verhältnis zu den Staaten, zu denen Auslieferungsbeziehungen bestehen, nicht mehr mit gutem Grund vertreten werden können“.

42 Vgl. auch hierzu die Nachw. bei *Rinio*, a.a.O. (Fn. 40), S. 391 f. (Fn. 207 ff.).

43 Unproblematisch zu bejahen ist diese Frage sicher nicht. Dies hat *Tomuschat* bereits auf dem Deutschen Juristentag im Jahre 1994 mit m.E. beachtlichen Gründen gezeigt (Sanktionen durch Internationale Strafgerichtshöfe, Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hg.), Verhandlungen des Sechzigsten Deutschen Juristentages, Münster 1994, Band I/1, München 1994, Q 68); für die Notwendigkeit einer Änderung im Hinblick auf das *Ad hoc*-Tribunal für das ehemalige Jugoslawien demgegenüber *Schomburg*, in *Schomburg/Lagodny*, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, 3. Auflage, München 1998, § 1 Jugoslawien-StGH-G, Rdnr. 23 (S. 1190 f.).

44 Eine weitere Einschränkung von Art. 16 Abs. 2 wird im Zusammenhang mit Art. 7 des Übereinkommens vom 27. September 1996 über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU-AuslÜbK; BT-Drucksache 13/10427 vom 20. April 1998) diskutiert. Zwar eröffnet dieses Übereinkommen die Möglichkeit, eine Auslieferungsausnahme für den Fall eigener Staatsangehöriger über einen Vorbehalt einzubringen, doch zielt Art. 7 zweifellos auf eine Überwindung derartiger Ausnahmen im Bereich der Europäischen Union.

45 Geltend gemacht wurden diese vor allem von Kanada und den USA.

46 Besonders prononciert äußerte sich in diesem Punkt Frankreich.

47 Letzteres Bedenken trugen neben Frankreich vor allem die Niederlande, Finnland, Österreich und Deutschland vor.

48 Der Fall einer bereits verurteilten Person wird in Art. 91 Abs. 3 geregelt.

tur („distinct nature“) weniger anspruchsvoll ausfallen. Für den Fall, daß sich im Zusammenhang mit der Frage der nationalen Beweisanforderungen praktische Schwierigkeiten ergeben, gibt Art. 91 Abs. 4 dem ISTGH das Recht, den ersuchten Staat zu Konsultationen aufzufordern, in dessen Verlauf die Beweisanforderungen vom ersuchten Staat zu spezifizieren sind.

ee) Mögliche völkerrechtliche Pflichtenkollisionen

Im wesentlichen wurden zwei typische Konfliktlagen identifiziert: der Fall eines mit dem Überstellungsersuchen des ISTGH konkurrierenden Auslieferungsersuchens und der Fall der Überstellung entgegenstehender Immunitäten.

(1) Konkurrenz zwischen Überstellungs- und Auslieferungsersuchen

Eine ausgesprochen komplexe und hier nicht in ihren Einzelheiten nachzeichnende Lösung hält Art. 90 für die ersten der beiden Konfliktlagen bereit. Hier waren folgende Entscheidungen zu treffen und entsprechende Fallvarianten durchzuspielen: Das konkurrierende Ersuchen stammt von einem Vertragsstaat/einem Drittstaat; die Zulässigkeit des Verfahrens vor dem ISTGH ist bereits festgelegt/noch nicht festgestellt; das konkurrierende Ersuchen betrifft dieselbe Tat/eine andere Tat; speziell im Fall eines konkurrierenden Drittstaatsersuchens; Der auch vom ISTGH ersuchte Vertragsstaat ist gegenüber dem Drittstaat völkerrechtlich grundsätzlich zur Auslieferung verpflichtet/nicht verpflichtet.

Art. 90 behandelt diese Varianten Absatz für Absatz mit differenzierenden Lösungen. Hervorzuheben sind die Lösungen zu folgenden zwei Kollisionsfällen: Konkuriert, erstens, das Überstellungsersuchen des ISTGH mit einem auf dieselbe Tat gestützten Auslieferungsersuchen eines Drittstaats, dem gegenüber im Grundsatz eine Auslieferungspflicht besteht, und steht die Zulässigkeit des Verfahrens vor dem ISTGH fest, so hat der zweifach ersuchte Vertragsstaat gemäß Abs. 6 die Wahl. Bei seiner Entscheidung soll sich der Staat von aus dem zwischenstaatlichen Auslieferungsrecht bekannten Kriterien wie zeitlicher Priorität und Interessenlage leiten lassen. Zweitens wird dem zweifach ersuchten Staat eine Wahlmöglichkeit gemäß Abs. 7 b) auch zugestanden, wenn das Überstellungsersuchen des ISTGH mit einem auf eine andere Tat gestützten Auslieferungsersuchen - sei es eines Vertragsstaats, sei es eines Drittstaats, dem gegenüber im Grundsatz eine Auslieferungspflicht besteht - konkurriert. Indem hier jedoch die Pflicht festgeschrieben wird, der relativen Deliktsschwere besonderes Gewicht beizumessen, dürfte das Auswahlermessen regelmäßig im Sinne einer Überstellung an den ISTGH auszuüben sein.

(2) Entgegenstehende Immunitäten und vergleichbare Überstellungshindernisse

Diese werden - m.E. etwas zu spät - erst in Art. 98 angesprochen. Abs. 1 geht auf Immunitäten zugunsten dritter Staaten

ein, die der Überstellung entgegenstehen könnten. Gedacht ist an Regeln der Staaten- sowie der diplomatischen Immunität. Hier wird dem ISTGH die Pflicht auferlegt, mit dem Drittstaat Einvernehmen über eine Aufhebung der Immunitäten zu erzielen. Abs. 2 hat - auch wenn der Begriff nicht erscheint - die Fälle vor Augen, in denen der ersuchte Staat die betreffende Person angesichts der Bestimmung eines „Status of Forces Agreement“ nur mit Zustimmung des Entsendestaates an den ISTGH überstellen darf. Auch hier bedarf es des Einvernehmens eines Drittstaates, um die Überstellung durchzuführen. Unter Abs. 2 ist möglicherweise auch die Konstellation zu subsumieren, in der der ersuchte Staat der zu überstellenden Person gegenüber einem Drittstaat sichere Geleit zugesichert hat.

ff) Sonstige Bestimmungen

(1) Strafverfahren bzw. Strafvollstreckung gegen die zu überstellenden Person im ersuchten Staat wegen einer anderen Tat

Art. 89 Abs. 4 behandelt den Fall, daß im ersuchten Staat ein Strafverfahren gegen die zu überstellende Person wegen einer anderen Tat im Gang ist bzw. die zu überstellende Person im ersuchten Staat wegen einer solchen Tat eine Strafe verbüßt. Die Bestimmung stellt klar, daß sich hieraus keine Ausnahme von der Überstellungspflicht herleiten läßt. Andererseits mag hier die Interessenlage des ersuchten Staates im Einzelfall ein Aufschieben der Überstellung für gewisse Zeit bzw. eine zunächst nur zeitweise Überstellung rechtfertigen. Um letzteres geltend zu machen, ist der ersuchte Staat gehalten, mit dem ISTGH in Konsultationen einzutreten. Hierbei darf das Generalprinzip umfassender Zusammenarbeit nach Art. 86 freilich nicht aus dem Blickfeld geraten.

(2) Vorläufige Festnahme

Während Art. 89 Abs. 4 im Einzelfall ein Aufschieben der Überstellung rechtfertigen mag, gibt Art. 92 dem ISTGH für Eilfälle unter bestimmten Voraussetzungen die Befugnis, die Überstellung durch ein Ersuchen um vorläufige Festnahme vorzubereiten.

(3) Spezialität

Gegenstand längerer Auseinandersetzungen war schließlich die Frage, ob bei der Überstellung das Prinzip der Spezialität festgeschrieben werden sollte.⁴⁹ Am Ende fand das Spezialitätsprinzip Eingang in Art. 101. Dabei macht die Formulierung

49 Auch hier kam wiederum der eingangs geschilderte Grundgegensatz zum Tragen. So ist das Spezialitätsprinzip im (zwischenstaatlichen) Auslieferungsrecht fest verankert (statt vieler *Schomburg/Lagodny*, a.a.O. [Fn. 43], Einleitung, Rdnr. 74). Im Statut der *Ad hoc-Tribunale* ist es hingegen nicht anzutreffen. Deshalb nimmt beispielsweise § 3 Abs. 2 des Jugoslawien-STGH-G den Spezialitätsgrundsatz des § 11 des Gesetzes über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) vom 23. Dezember 1982 (BGBl. I S. 2071) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 1994 (BGBl. I S. 1537) von der Anwendung aus.

rung in Abs. 1 entgegen im Verhandlungsverlauf durchaus verbreiteten Mißverständnissen deutlich, daß es nicht darum geht, eine abweichende materiell-rechtliche Bewertung derselben Tat auszuschließen. Entscheidend ist allein, daß es bei derselben Tat im prozessualen Sinne bleibt. Auch insoweit ist freilich ein Änderung im Lauf des Verfahrens nicht kategorisch ausgeschlossen. Jedoch bedarf es hierzu gemäß Abs. 2 eines ausdrücklichen Verzichts des ersuchten Staates⁵⁰ auf die Spezialität.

e) Sonstige Formen der internationalen Zusammenarbeit

Die Kardinalpflicht zur Zusammenarbeit im übrigen ist zusammen mit einer Aufzählung von entsprechenden Formen der Zusammenarbeit in Art. 93 Abs. 1 enthalten. Auch insoweit finden sich im Entwurf des Statuts (vgl. dort Art. 90 Abs. 2, Option 2 a) bis f))⁵¹ noch mögliche Verweigerungsgründe in Anlehnung an das zwischenstaatliche Rechtshilferecht. Im einzelnen handelt es sich - wiederum auf ihren sachlichen Kern reduziert - um folgende Kandidaten:

- (1) Der jeweilige Staat hat die Zuständigkeit des IStGH nicht akzeptiert.
- (2) Unzulässigkeit der erbetenen Maßnahme nach nationalem Recht.
- (3) Die Durchführung der erbetenen Maßnahme gefährdet die nationale Sicherheit des ersuchten Staates, verstieße gegen dessen „ordre public“ oder beeinträchtigte sonstige wesentliche Interessen dieses Staates.
- (4) Das Ersuchen zielt auf die Vorlage von Unterlagen bzw. die Offenlegung von Beweismaterial mit Bezug zur nationalen Sicherheit/Verteidigung des ersuchten Staates.
- (5) Die Durchführung der erbetenen Maßnahme beeinträchtigt ein laufendes Strafverfahren im ersuchten oder einem anderen Staat.
- (6) Das Ersuchen führt in eine völkerrechtliche Pflichtenkolision.

Auch insoweit gelang es fast durchweg, von den rigide formulierten Verweigerungsgründen weg- und - soweit erforderlich - zu differenzierteren Lösungen hinzukommen.

aa) Keine Anerkennung der Zuständigkeit durch den Vertragsstaat

Hier gelten die Ausführungen oben unter b) aa) *mutatis mutandis*.

bb) Entgegenstehendes nationales Recht, „ordre public“-Vorbehalt, Beeinträchtigung wesentlicher Interessen

Hier wiederum ging es um einen zentralen Punkt.⁵² Nicht wenige Staaten (allen voran die USA) äußerten sich dezidiert dahingehend, eine Verpflichtung zur Durchführung sonstiger Rechtshilfemaßnahmen ohne Rücksicht auf ihr nationales

Recht nicht akzeptieren zu können. Demgegenüber hielt die Gruppe der gleichgesinnten Staaten einen Verweis auf das nationale Recht nicht für wünschenswert, eine zu weit und unbestimmt gefaßte Inbezugnahme jedenfalls für inakzeptabel. Das erst ganz gegen Ende der Verhandlungen akzeptierte Kompromißpaket enthält die folgenden Elemente: Die Kardinalpflicht zur Zusammenarbeit in Art. 93 Abs. 1 wird durch den Zusatz „nach Verfahren des nationalen Rechts“ („under procedures of national law“) qualifiziert. Dieser Zusatz ist - wie bei der Überstellung - mit der in Art. 88 enthaltenen Pflicht zusammenzulesen, geeignete Verfahren bereitzuhalten. In der Liste von möglichen Maßnahmen der Zusammenarbeit in Art. 93 Abs. 1 wird (nur) der Auffangtatbestand „sonstige Zusammenarbeitsformen“ („other types of assistance“) in Buchstabe I an die Voraussetzung geknüpft, daß das nationale Recht eine derartige Maßnahme nicht verbietet.⁵³

Im Hinblick auf die „benannten Formen der Zusammenarbeit“ in Art. 93 Abs. 1 a) bis k) behandelt Art. 93 Abs. 3 den Fall eines entgegenstehenden „fundamental Rechtsprinzips von genereller Anwendung“ („fundamental legal principle of general application“) im Recht des ersuchten Staates. In einem solchen Fall sollen dieser Staat und der IStGH in Konsultationen zu einem Einvernehmen gelangen. Soweit irgend möglich, ist dabei die erbetene Maßnahme in modifizierter Form durchzuführen. Bei dem fundamentalen Rechtsprinzip im Sinne des Art. 93 Abs. 3 wird es sich in aller Regel um ein solches mit Verfassungsrang handeln. Der Zusatz „von genereller Anwendung“ schließt direkt oder indirekt auf den IStGH zugeschnittene „Blockaderegulungen“ aus. Im Gegenzug für das in der Aufnahme von Art. 93 Abs. 3 liegende Zugeständnis der gleichgesinnten Staaten erklärte sich die Staatengruppe mit den USA an der Spitze bereit, auf eine generelle Inbezugnahme des nationalen Rechts, auf einen „ordre public“-Vorbehalt sowie auf einen Verweis auf entgegenstehende wesentliche Interessen zu verzichten.

cc) Entgegenstehende nationale Sicherheitsinteressen

Dies war angesichts des Charakters der Verbrechenstatbestände des Statuts, insbesondere im Hinblick auf Verfahren wegen Kriegsverbrechen, für nicht wenige Staaten ein neuralgischer Punkt. Jedoch erzielte man frühzeitig Einigkeit, diese Problematik im Kontext von Kapitel 6 (Hauptverfahren) und nicht im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit zu erörtern. Dementsprechend findet sich die einschlägige

50 Das Spezialitätsprinzip erscheint hier also nicht als Individualrecht der zu überstellenden Person. Zu den Unklarheiten über die dogmatische Einordnung des Spezialitätsgrundsatzes im - auf seinen Abbau zielenden - § 10 des EUAuslÜbK (a.a.O. (Fn. 42)) s. Schomburg, in: Schomburg/Lagodny, a.a.O. (Fn. 43), Art. 10 EU AuslÜbK, Rdnr. 3 (S. 789); für eine Deutung des Spezialitätsgrundsatzes als staatliches Recht bei einem bloßen Schutzreflex für das Individuum s. Vogler, IRG-Kommentar, in: Grütznert/Pötz, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, 2. Auflage, Heidelberg 1995, § 11 Rdnr. 3.

51 Bassiouni, a.a.O. (Fn. 5), S. 108.

52 Zu ungelösten Fragen im Kontext der Ad hoc-Tribunale Sluiter, a.a.O. (Fn. 27), S. 100 ff.

53 Art. 93 Abs. 1 I) ist zusammen mit Art. 93 Abs. 5 zu lesen.

ge Regelung in Art. 72.⁵⁴ Auf sie wird in Art. 93 Abs. 4 lediglich verwiesen.

dd) Beeinträchtigung eines laufenden Strafverfahrens im ersuchten Staat

Ebenso wie bei der entsprechenden Konfliktlage im Fall eines Überstellungersuchens (dazu oben unter b) ff), kann der ersuchte Staat das Ersuchen nicht mit der Begründung zurückweisen, die erbetene Zusammenarbeit beeinträchte ein laufendes nationales Strafverfahren wegen einer anderen Tat. Allerdings kann der ersuchte Staat die Durchführung der fragliche Maßnahme gemäß Art. 94 Abs. 1 im Einvernehmen mit dem ISTGH aufschieben.

ee) Mögliche völkerrechtliche Pflichtenkollisionen

Art. 93 Abs. 9 a) behandelt die Fälle konkurrierender Ersuchen. Dabei wird davon ausgegangen, daß in vielen Fällen - anders als im Bereich von Überstellung und Auslieferung - die Erfüllung beider Ersuchen möglich sein wird, ein Kollisionsfall im engen Sinn also gar nicht vorliegt. Dementsprechend obliegt es dem zweifach ersuchten Staat nach Art. 93 Abs. 9 a) (i) primär, dem Ersuchen des ISTGH ggf. unter besonderen zeitlichen oder inhaltlichen Modalitäten nachzukommen. Nur subsidiär wird in Art. 93 Abs. 9 a) (ii) auf die Normen in Art. 90 verwiesen, die im Fall einer Konkurrenz von Überstellungs- und Auslieferungersuchen gelten (dazu oben unter b) ee).

In Art. 93 Abs. 9 b) geht es um den Fall, daß das Ersuchen des ISTGH auf Informationen, Vermögenswerte oder Personen zielt, die aufgrund eines völkerrechtlichen Übereinkommens der Kontrolle eines anderen Staats oder einer internationalen Organisation unterliegen. Hier muß der ISTGH sein Ersuchen an den Verfügungsberechtigten richten.

ff) Sonstige Bestimmungen

(1) Laufendes Streitverfahren zur Zulässigkeit des Verfahrens vor dem ISTGH nach den Art. 18 f.

Insoweit gewährt Art. 95 dem ersuchten Staat grundsätzlich die Befugnis, die Durchführung der erbetenen Maßnahme aufzuschieben. Dabei bleiben freilich die Befugnisse gemäß Art. 18 Abs. 6 und Art. 19 Abs. 8 ausdrücklich unberührt.

(2) Zeugen- und Sachverständigenvernehmung vor dem ISTGH

Der ISTGH erhält entsprechend dem Willen der deutlichen Mehrheit der in Rom vertretenen Delegationen keine Befugnis, das persönliche Erscheinen von Zeugen oder Sachverständigen zu erzwingen.⁵⁵ Dies ergibt sich aus Art. 93 Abs. 1 f) i. V. m. Art. 93 Abs. 7 a) (i). Zur Überstellung zum Zwecke der Vernehmung bedarf es zusätzlich zur Zustimmung der betroffenen Person des Konsenses des Aufenthaltsstaates (Art. 93 Abs. 7 a) (ii)). Im übrigen erlaubt es Art. 93 Abs. 2 dem ISTGH, einem vor ihm erscheinenden Zeugen oder Sachverständigen freies Geleit zuzusagen.

(3) Zusammenarbeit des ISTGH mit Vertragsstaaten

In bestimmten Fällen mögen Vertragsstaaten an Informationen o.ä. durch den ISTGH interessiert sein (Zusammenarbeit in umgekehrter Richtung). Obwohl von einer Reihe von Delegationen gewünscht, wird dem ISTGH insoweit keine rigide Verpflichtung auferlegt. Vielmehr hat er über entsprechende Ersuchen gemäß Art. 93 Abs. 10 nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden.

d) Ermittlungsmaßnahmen des Anklägers auf dem Territorium eines Vertragsstaates („on-site investigations“)

Die entsprechende Normierung in Art. 99 Abs. 4 ist eine der am härtesten umkämpften Regelungen des Statuts insgesamt. Es dürfte noch knapp geschätzt sein, wenn von 20 Verhandlungsstunden in Rom allein zu diesem Absatz ausgegangen wird (dabei sind die entscheidenden Gespräche am Rande der Sitzungen noch ausgenommen).⁵⁶ Die Schwierigkeiten begannen bereits bei der Standortfrage. So läßt sich die Auffassung gut vertreten, eine Bestimmung über Ermittlungsmaßnahmen des Anklägers gehöre nicht in das Kapitel über internationale Zusammenarbeit, sondern zu den Regeln über das Ermittlungsverfahren in Kapitel 5. Auf der anderen Seite war es gerade der Kernstreitpunkt, ob die Vornahme solcher Ermittlungsmaßnahmen einem staatlichen Konsensforderer unterläge. Einige Delegationen wehrten sich nicht zuletzt deshalb gegen die Erörterung in Kapitel 5, weil sie befürchteten, hiermit werde der Verzicht auf das Erfordernis territorialstaatlicher Zustimmung präjudiziert. Aus anderer Perspektive bestand bei einer Einstellung in die Verhandlungsmasse zu Kapitel 9 die umgekehrte Gefahr. Um keine kostbare Zeit mit der Standortdebatte zu verlieren, einigte man sich bald auf eine prozedurale Aufspaltung der Problematik. Unterschieden wurde die Fälle des nicht mehr funktionsfähigen Staates („failed state“)⁵⁷ von den sonstigen Konstellationen. Ersterer Falltyp wurde mangels eines territorialstaatlichen Ansprechpartners für eine mögliche Zusammenarbeit Kapitel 5 zugeordnet, im übrigen sollte die Verhandlung im Rahmen von Kapitel 9 stattfinden. Diese Lösung sparte viel kostbare Verhandlungszeit, barg aber natürlich angesichts des Marathons zeitlich parallel laufender Arbeitsgruppensitzungen ein gewisses Risiko von Inkonsistenzen. Die folgende Darstellung konzentriert sich ganz auf den Regelungsteil von Kapitel 9.⁵⁸

54 Hierzu näher *Behrens* in diesem Heft.

55 Zu den Schwierigkeiten im Kontext der *Ad hoc*-Tribunale *Sluiter*, a.a.O. (Fn. 27), S. 110 f.

56 Gegen Ende wurde das Nervenkostüm aller Beteiligten dadurch angegriffen, daß zweimal ein in der Arbeitsgruppe formell festgestellter Konsens nachträglich wieder in Frage gestellt wurde.

57 Die Sonderbehandlung des „failed state“ ist bereits für sich genommen bemerkenswert; ausführlich hierzu die Referate von *Thürer* und *Herdegen*. Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: „The failed State“, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht (BDGV) 34 (1995), S. 9 ff. und 49 ff.; speziell im friedenssicherungsrechtlichen Kontext s. auch *Krefß*, Die Rettungsoption der Bundeswehr in Albanien am 14. März 1997 aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (ZaöRV) 57 (1997), S. 334 ff.

58 Für die Bestimmung zum „failed state“ (Art. 57 Abs. 3 d)) wird auf den Beitrag von *Behrens* in diesem Heft verwiesen.

Die Einordnung dieses Teils der Problematik der „on-site investigations“ in Kapitel 9 schlägt sich zunächst in der Rede von einem Ersuchen des ISIGH nieder. Dieser Begriffsgebrauch in Art. 99 Abs. 4 ist nicht unmissverständlich. Das „Ersuchen“ ist hier - anders als bei der Zusammenarbeit nach Kapitel 9 im übrigen - auf eine Duldung gerichtet⁵⁹ und impliziert nicht etwa die Notwendigkeit der ausdrücklichen Erklärung eines territorialstaatlichen Plazets.

Art. 99 Abs. 4 erlaubt lediglich Ermittlungsmaßnahmen ohne Zwangscharakter. Jede andere Lösung hätte die Bereitschaft zum Zurückstellen von Souveränitätsbedenken bei der ganz überwiegenden Zahl der Delegationen überstrapaziert. Zwei Ermittlungsmaßnahmen ohne Zwangscharakter werden wegen ihrer herausragenden praktischen Bedeutung exemplarisch herausgestellt: die Vernehmung von - hierzu willigen - Personen sowie die Untersuchung öffentlicher Plätze. Bei der Vernehmung findet sich der heftig umstrittene Zusatz „auch ohne Beisein von Amtsträgern des ersuchten Staates“ („including doing so without the presence of the authorities of the requested State Party“).⁶⁰ Das Fehlen dieses Zusatzes bei der Untersuchung öffentlicher Plätze ist nicht planwidrig, sondern - einer von vielen Kompromissen - auf den Umkehrschluß angelegt. Die Untersuchungsvariante ist weiter durch die Wörter „ohne Veränderung“ („without modification“) qualifiziert. Mit dieser etwas kryptischen Wendung werden substanzverändernde Eingriffe ohne Einschaltung der amtlichen Stellen des Territorialstaates ausgeschlossen, d.h. bezogen auf das besonders wichtige Beispiel der Inspektion von Massengräbern sind Exhumierungsmaßnahmen von der Befugnisnorm des Art. 99 Abs. 4 nicht gedeckt.

Die Schlüsselfrage blieb während der gesamten Verhandlungen, ob „on-site investigations“ nur bei Vorliegen territorialstaatlicher Zustimmung zulässig sein sollten.⁶¹ Nach der am Ende gefundenen Lösung ist dies eindeutig nicht der Fall im Tatorstaaat (Unterabsatz a). Im Hinblick auf andere Staaten (Unterabsatz b)) ist die Kompromißformel weniger klar. Entscheidend ist hier der Zusatz „vorbehaltlich vernünftiger Bedingungen oder Bedenken, die der Vertragsstaat geltend macht“ („subject to any reasonable conditions or concerns raised by that State Party“). Diese Formulierung ist - wie allen Beteiligten bewußt war - in hohem Maße konkretisierungsbedürftig. Man wird sich ihrer Bedeutung nähern, wenn man sie zwischen einem Zustimmungserfordernis und einer bloßen Konsultationspflicht loziert. Mehr an Exegese soll an dieser Stelle nicht versucht werden.

Ein letzter wichtiger Punkt war die von einigen Delegationen erhobene Forderung, die Befugnisse nach Art. 99 Abs. 4 *expressis verbis* als gegenüber dem vom ersuchten Staat durchzuführenden Maßnahmen subsidiär auszugestalten. Dieses Ansinnen konnte abgewehrt werden. Materiell setzt die Durchführung einer Maßnahme nach Art. 99 Abs. 4 die Einschätzung des Anklägers voraus, das eigene Vorgehen sei erforderlich. Den erfolglosen Versuch der Durchführung einer entsprechenden Maßnahme durch den ersuchten Staat muß er in einem solchen Fall nicht abwarten.

e) Erste Bewertung

Das Zusammenarbeitsregime des ISIGH-Statuts fällt insgesamt weniger schmeidig aus als dasjenige der beiden *Ad hoc*-Tribunale. Das nimmt angesichts der höchst unterschiedlichen Rahmenbedingungen (zahlenmäßig beschränkte Verhandlungsrunde, konkrete historische Situationen, Kapitel VII-Kompetenzen hier, Beteiligung von über 150 Delegationen, zukunftsöffener Anwendungsbereich, Rechtsform des völkerrechtlichen Vertrages dort) nicht Wunder. Eher schon erscheint es bemerkenswert, in welchem Umfang der am Ende gefundene Gesamtkompromiß Elemente aufweist, die von den Prinzipien des klassischen zwischenstaatlichen Rechtshilferechts abweichen. Besonders hervorzuheben ist das Zurückdrängen rigide gefaßter Verweigerungsstatbestände auf ein Minimum und die Verankerung der nicht an ein Zustimmungserfordernis gebundenen Befugnis des Anklägers zur Vornahme bestimmter Ermittlungsmaßnahmen auf vertragsstaatlichem Territorium. Eine Festlegung zu der Frage, ob Kapitel 9 insgesamt das Prädikat „*sui generis-Regime*“ verdient, setzte eine eingehendere Analyse voraus. Sicher ist jedoch, daß das Verhandlungsergebnis für die Gruppe der gleichgesinnten Staaten in Anbetracht der Intensität des Widerstandes zahlreicher alles andere als unbedeutender Delegationen gegen die meisten innovativen Regelungstendenzen als Erfolg gewertet werden muß. Damit soll keineswegs bestritten werden, daß die Kompromißformeln an manchen Stellen dilatorischen Charakter haben. Dies gilt vor allem für die Bestimmungen in Art. 87 Abs. 4, Art. 94 Abs. 1 und Art. 99 Abs. 4 b. Hier noch mehr als ansonsten in diesem Kapitel gilt, daß das Agieren der Vertragsstaaten „in good faith“ im jeweiligen Einzelfall zu einem Gutteil über Erfolg oder Mißerfolg des ISIGH entscheiden wird.

Schluß

Die in diesem Beitrag skizzierten Regelungen zu Strafen, Strafvollstreckung und internationaler Zusammenarbeit bieten alles in allem eine hinreichende normative Grundlage für ein erfolgreiches Wirken des ISIGH. Diese Grundlage kann durch geeignete Beweis- und Verfahrensregeln noch gefestigt werden. Im übrigen haben die nationalen Parlamente jetzt darüber zu beraten, inwieweit die hier dargestellten Kapitel des Statuts gesetzgeberischen Handlungsbedarf erzeugen. Die politische Frage dürfte dabei diejenige nach einer Änderung/Klarstellung von Art. 16 Abs. 2 GG im Hinblick auf die Überstellung Deutscher an den ISIGH sein. Auch im übrigen dürfte es überwiegend um Folgerungen aus Kapitel 9 gehen. Was die innovativen Elemente anbelangt, wird man hier in beachtlichem Umfang auf die Erfahrungen zurückgreifen können, die man bei der Umsetzung der Statute der beiden *Ad hoc*-Tribunale bereits hat gewinnen können.

⁵⁹ Die Erkenntnis, daß ein Rechtshilfeersuchen auch auf ein Dulden gerichtet sein kann, setzt sich in der internationalen Praxis allmählich durch.

⁶⁰ Ein solcher ausdrücklicher Zusatz fehlt in Art. 18 Abs. 2 JStatut und Art. 39 (i) der Verfahrens- und Beweisregeln des *Ad hoc*-Tribunals für das ehemalige Jugoslawien. M.E. kann hier jedoch im Ergebnis nichts anderes gelten. § 4 Abs. 4 des Jugoslawien-StiGH-G spricht von einem Vorgehen des Gerichtshofes „in Absprache mit den zuständigen deutschen Behörden“. Alle Auslegungszweifel beseitigt dies nicht, doch hilft hier die Gesetzesbegründung; vgl. BT-Drucksache 13/57, S. 12.

⁶¹ Dies ist nicht der Fall bei den *Ad hoc*-Tribunalen; s. nur Art. 18 Abs. 2 JStatut i.V.m. Art. 39 (i) der Verfahrensordnung und Beweisregeln dieses Tribunals.

Der aktuelle Fall: The Offence of Perjury under International Law: The False Testimony of Witness L

Helen J. Brady/Jan Christoph Nemitz*

I. Introduction

One of the most interesting aspects of the trial of *Dusko Tadic* before the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia („the Tribunal“) was the withdrawal of the witness *Dragan Opacic*, otherwise known as „Witness L“ due to his protected status, as a Prosecution witness. Mr *Opacic*'s false testimony not only challenged the credibility of both the Prosecutor and the Tribunal itself, but in addition gave rise to the suspicion that the Tribunal may be improperly and illegally influenced by persons or powers with an interest in doing so.

His false evidence also raised several legal questions which both the Trial Chamber and the Office of the Prosecutor considered. Although these issues were not addressed in a trial for false testimony, the Office of the Prosecutor having decided not to indict Mr *Opacic*, it is important to canvass these issues in the event that there are future incidents in which witnesses give perjured evidence before the Tribunal, or indeed before the future permanent International Criminal Court.

This article will address two legal questions which arise from Mr *Opacic*'s testimony. First, does the Tribunal have the power to prosecute a witness for perjury? Second, assuming it has the power, what are the elements that constitute such an offence under international law? In particular, does the false statement have to be „material“ in order to make out the offence, and how is the falsity to be proved? A comparative survey of the law in various jurisdictions will assist in answering the latter questions.

II. The False Testimony of Mr *Opacic*

On several occasions during his testimony against Mr *Tadic*, the witness *Opacic* stated that his father was dead, having been killed at the front.¹ It was later discovered that this statement was a lie which he had made knowingly and wilfully. The fact that Mr *Opacic* told this significant lie gave rise to the suspicion that the entirety of his evidence, or at least significant portions of it, were also fabricated. Mr *Opacic* made this very clear to one of the investigators at the Office of the Prosecutor, who later testified in court about the conversation he had with this witness:

„The first thing I asked him was why he had lied about the death of his father, and why he had refused to acknowledge photographs that were put to him in the court as his father. He apologised and told me that he had something to tell me. He then stated that he had been set up by the „Bosnians“. He said that after he had been captured - when he was captured in about November 1994 he was shot. He was

captured as a member of the Serb Army and at that time he was interviewed by the military, and he had been beaten by the interrogators.“²

When asked whether he understood what Mr *Opacic* meant by the term „Bosnians“, the investigator stated:

„By the Bosnian government authorities, and at that time I believe it would be, my understanding is that it is the Bosnian government military, the army of the Bosnian Republic of Bosnia-Herzegovina.“³

Some weeks after Mr *Opacic* gave this false evidence, the Trial Chamber hearing the case⁴ directed the Prosecutor to investigate the matter of the presentation of false testimony by *Dragan Opacic*, and to evaluate the possibility of preparing and submitting an indictment against him.⁵

Although an indictment against *Opacic* did not flow from the ensuing investigation, this case raises important and independent legal questions which justify examination.

III. The Competence of the Tribunal to Adopt Rule 91

The first question is whether the Tribunal has the power to prosecute a witness who gives false testimony before the court. *Prima facie*, the answer seems apparent. According to Rule 91 (False Testimony under Solemn Declaration) of the

* Helen J. Brady, B.Sc., LL.B. (Hons.) (ANU), LL.M (Cantab.), is lawyer with the Office of the Director of Public Prosecutions (NSW), Sydney, Australia, and attended the recent United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court as a member of the Australian delegation; Jan Christoph Nemitz, LL.M (Stockholm), is Rechtsreferendar, Konstanz. At the time of the preparation of this article the authors were law clerks in the Legal Advisory Section of the Office of the Prosecutor at the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, The Hague, The Netherlands. The comments are made in a personal capacity and do not necessarily reflect the views of either the Office of the Prosecutor or the United Nations.

1 Question: „On 27th November 1992, did your mother receive notice that your father had been killed at the front?“

Answer: „Yes.“

Q: „Was your father brought back and buried on 30th November 1992?“

A: „Yes.“ (Transcript of 14 August 1996, p. 3469);

Q: „What did he say to you about that?“

A: „He asked me whether I had found out or heard who killed my father, and I answered that I did not, I had not heard, but I knew that he had died on the front-line.“ (Id., at p. 3475/76).

2 Ibid.

3 Ibid.

4 Judge Gabrielle Kirk McDonald (USA), Presiding; Judge Ninian Stephen (Australia); Judge Lal Vohrah (Malaysia).

5 Order for the Prosecution to Investigate in the False Testimony of *Dragan Opacic*, 10 December 1996.

Rules of Procedure and Evidence (the „Rules“), a Chamber of the Tribunal may direct the Prosecutor to investigate if the Chamber „has strong grounds for believing that a witness has given knowingly and willingly false testimony.“ On this basis, since Mr *Opacic* lied with respect to the death of his father, knowing that this statement was not true, he has committed an offence according to Rule 91.

However, a different question arises for examination: did the Tribunal have the competence to adopt Rule 91?

In contrast to the Statute of the Tribunal (the „Statute“), which was annexed to Security Council Resolution 827 (1993), the constitutive document which created the Tribunal, the Rules were created by the Tribunal, that is, by the judges themselves. The judges were authorised to do so pursuant to Article 15 of the Statute, and the Rules came into force on 14 March 1994.

According to Article 1 of the Statute, the Tribunal shall have the power to prosecute persons responsible for serious violations of humanitarian law committed in the territory of the former Yugoslavia since 1991. These include grave breaches of the Geneva Conventions of 1949 (Article 2); violations of the laws or customs of war (Article 3); genocide (Article 4) and crimes against humanity (Article 5). The offence of perjury, or false testimony under solemn declaration, is not expressly mentioned in the Statute. Nor does the wording of Article 1 necessarily imply the prosecution of witnesses for perjury. Therefore, it could be argued that the Tribunal's adoption of Rule 91 was *ultra vires* its subject matter jurisdiction. Hence it is necessary to examine more closely the Tribunal's power to adopt Rule 91.

1. Article 15 of the Statute as the legal basis for the adoption of Rule 91

The Tribunal's authority to adopt Rule 91 may be found in Article 15 of the Statute. According to that provision,

„the judges (...) shall adopt rules of procedure and evidence (...) for the admission of evidence, the protection of victims and witnesses, and other appropriate matters“ (emphasis added).

The question is whether the adoption of Rule 91 falls within the scope of the issues mentioned in Article 15.

In searching for the purpose and ratio behind Article 15, it appears that the provision attempts to bestow upon the Tribunal the authority to adopt rules which, *inter alia*, shall ensure a proper mechanism for the receipt of testimony by the Tribunal. This provision aims to provide for a suitable means of gathering and tendering reliable evidence.

One of the most important sources of evidence is contained in the statements made by witnesses. In contrast to other forms of evidence, witnesses can communicate, thus being of particular value to the proceedings before the court. This va-

lue is highlighted in war crimes trials, when documents in proof of criminal actions often cease to exist, or are not readily obtainable, and the testimony of witnesses becomes the main source of evidence. For this reason, witnesses may be pressured either to testify in a false way or not to testify at all. Thus the validity of this form of evidence must be secured through every possible legal means.

In addition to Rule 91, Rule 69 („Protection of Victims and Witnesses“); and Rule 75 („Measures for the Protection of Victims and Witnesses“), *inter alia*, can be understood in this context. The procedural aim behind the protection of victims and witnesses is to make it more likely that reliable evidence is received, regardless of any potential personal danger to the witness. Another way to ensure that witnesses give accurate and reliable evidence is through criminal sanctions for the offence of perjury. Confronted with the possibility of criminal sanctions, the witness is seriously admonished to tell the truth, i.e. to provide reliable evidence. Additionally, Rule 91 serves to protect the accused from false witness statements. Since these matters are all part of the overall intent of Article 15 of the Statute, namely to enable the Tribunal to conduct its proceedings in „the interests of the proper administration of justice“,⁶ it can be said that the substance of Rule 91 is an appropriate matter to achieve this goal.

2. The theory of inherent and implied powers as the legal basis for the adoption of Rule 91

The Tribunal's competence to penalise and prosecute the offence of perjury may also be derived from the theory of inherent and implied powers, a notion which is well accepted in international law.⁷

The International Court of Justice (the „ICJ“) has applied the theory of implied powers with respect to international organisations in various cases before it.⁸ As the Tribunal was established as an enforcement measure under Chapter VII of the United Nations Charter, and is „a subsidiary organ within the terms of Article 29 of the Charter“,⁹ it follows that the Tribunal is an international organisation which may claim inherent and implied powers.

But what is the essence of this theory? As the ICJ stated in the *Reparation Case*,

„Under international law, the Organisation must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implication as being essential to the performance of its duties.“¹⁰

6 M.Ch. Bassiouni/P. Manikas, The Law of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, 1996, p. 820.
7 I. Brownlie, Principles of International Public Law, 1990, 4th ed., p. 689, with further references.
8 See *Reparation Case*, ICJ Rep., 1949, p. 180; *International Status of West South Africa Case*, ICJ Rep., 1950, pp. 136-138; for further references see *Brownlie*, *ibid* note 7, p. 690.
9 Report of the Secretary-General (S/25704), at 28.
10 *Reparation Case*, ICJ Rep., 1949, p. 182.

Using similar reasoning, one of the judges of the Tribunal, in delivering his opinion in the *Tadic* Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction („Separate Opinion”), wrote that the theory of implied powers permits international organisations, in addition to the powers they are explicitly granted in their constituent instruments, to exert „implied” competencies,

„(...) when they are necessary or essential for the fulfilment of its functions or purposes of the organisation or for the performance of its functions or for the exercise of powers expressly granted.”¹¹

Thus, it may be said that the principle of implied powers is linked to a principle of institutional effectiveness.¹²

To limit the principle of implied powers, Judge *Hackworth*, in his dissenting opinion in the *Reparation Case*, had stated that:

„Implied powers flow from a grant of expressed powers, and are limited to those that are „necessary” to the exercise of powers expressly granted”¹³ (emphasis added).

Judge *Sidwa*, in his Separate Opinion, went one step further, stating that

„The existence of an implied power does not depend on the exercise of the power as the only way, or even the best way, of accomplishing the functions of the organisation. What is required is a concrete link between the implied power and the function of the organisation”¹⁴ (emphasis added).

With regard to the establishment of the Tribunal by the Security Council and the subsequent question of the scope of the Tribunal’s jurisdiction, the Tribunal’s Appeals Chamber in its Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction of 2 October 1995 (the „Appellate Decision”) reasoned:

„To assume that the jurisdiction of the International Tribunal is absolutely limited to what the Security Council ‘intended’ to entrust it with, is to envisage the International Tribunal exclusively as a subsidiary organ (...) a ‘creature’ totally fashioned to the smallest detail by its ‘creator’ and remains totally in its power and at its mercy. But the Security Council not only decided to establish a subsidiary organ (...) it also clearly intended to establish a special kind of ‘subsidiary organ’: a tribunal.”¹⁵

It went on to state:

„(The principle of ‘Kompetenz-Kompetenz’ in German or ‘la compétence de la compétence’ in French, is part, and indeed a major part, of the incidental or inherent jurisdiction of any judicial or arbitral tribunal, consisting of its jurisdiction to determine its own jurisdiction’. It is a necessary component in the exercise of the judicial function and does not need to be expressly provided for in the

constitutive documents of those tribunals, although this is often done (...). But in the words of the International Court of Justice: ‘This principle, which is accepted by the general international law in the matter of arbitration, assumes particular force when the international tribunal is no longer an arbitral tribunal (...) but is an institution which has been preestablished by an international instrument defining its jurisdiction and regulating its operation’ (Nottebohm Case (Liech. v Guat.), 1953 ICJ Rep. 7, 119 (21 March))”¹⁶

Another authority in international law can be found in Judge *Cassese’s* Decision of the President on the Prosecutor’s Motion for the Production of Notes Exchanged between *Zejnil Delalic* and *Zdravko Music* of 11 November 1996, in which he stated in relation to Rule 77 („Contempt of the Tribunal”) that:

„The judges acting in plenary had the authority to adopt a rule on contempt only by virtue of this inherent power, (meaning the) inherent power to control its (ie. the Chamber’s) own proceedings.”¹⁷

Rule 77 and Rule 91 both establish criminal liability for actions detrimental to the proper conduct of the Tribunal’s proceedings. Hence it may be argued that the adoption of Rule 91 was similarly within the inherent power of the judges acting in plenary. This resort to argument by analogy is justified since it does „not lead to results contrary to the intent of the law-making body” and does not „fall foul of the basic ratio behind its stipulations and enactments.”¹⁸

From the above it may be concluded that the adoption of Rule 91 was within the inherent and implied powers of the Tribunal, provided that the rule deals with a matter which is necessary and essential for the Tribunal’s purposes, ie. for the control of its proceedings.

A necessary and essential task of every tribunal or court relates to matters such as the admission of evidence and the protection of victims and witnesses.¹⁹ In order to secure the validity of evidence, the Tribunal adopted rules which provide for, inter alia, the establishment of a Victims and Witnesses Unit²⁰ and the use of in camera proceedings excluding the

11 Separate Opinion of Judge *Sidwa* on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, Case No. IT-94-1-AR72, at 71.

12 *Supra* note 7, p. 690.

13 *Reparation Case*, ICJ Rep., 1949, p. 198.

14 *Supra* note 11, at 71.

15 Appellate Decision, at 15.

16 *Ibid.*, at 18. However, the Prosecutor had argued, and the Trial Chamber had held, that „(...) this International Tribunal is not a constitutional court set up to scrutinise the actions of organs of the United Nations. It is, on the contrary, a criminal tribunal with clearly defined powers, involving a quite specific and limited criminal jurisdiction” (emphasis added): Decision on the Defence Motion on Jurisdiction of 10 August 1995, at 5.

17 Decision of the President on the Prosecution’s Motion for the Production of Notes exchanged between *Zejnil Delalic* and *Zdravko Music* of 11 November 1996, at 33.

18 *Ibid.* note 17, at 24.

19 See Article 15 of the Statute.

20 Rule 34.

public or media.²¹ All of these rules serve the same goal: to enable the Tribunal to get proper evidence by protecting witnesses who may not testify without such protection. It is essential for a Tribunal to get evidence: without evidence, there can be no proceedings; without proceedings, there can be no Tribunal.

The adoption of Rule 91 serves the Tribunal's essential purpose of ensuring that proper evidence is given by witnesses? By penalising the offence of perjury the Tribunal sends a clear message to each witness who testifies: if you do not tell the truth, you will face criminal liability. The deterrent effect of the offence aims to make it more difficult for the witness to lie; by stipulating that the giving of false testimony under solemn declaration is punishable, the Tribunal admonishes the witness to give truthful and accurate evidence. Furthermore, Rule 91 serves to protect the accused person against untrue witness testimony. The Rule also helps to ensure that judgments of the Tribunal are not based on false witness statements.

Thus, the adoption of Rule 91 serves the necessary task of the Tribunal to secure to the highest possible extent the validity and reliability of evidence. Since this is a task which is essential to the Tribunal's effectiveness, it follows that the adoption of Rule 91 by the Tribunal is justified by its inherent and implied powers.²²

IV. Rule 91 and the Elements of the Offence

1. General

As a general rule, it may be said that the elements of the offence of perjury are as follows: the deponent makes a false statement under oath, which he knows to be false, or does not know to be true. In addition, many jurisdictions require that the statement which is made must be material to the proceedings before the offence is made out. Finally, some common law jurisdictions require that the falsity of the statement is corroborated by independent evidence. In other words, these jurisdictions require that there are 2 witnesses, or a witness and another piece of evidence, which can be used to show that the deponent made a false statement.

2. The Requirement of Materiality

So far as the elements of the offence of perjury under Rule 91, a significant issue that arises is whether the false testimony given by the witness has to be „material“ to the proceedings before the court. This requirement may be satisfied when the evidence goes to either an issue before the court, or to the credit of a witness.

As Rule 91 is not explicit on this issue, comparative analysis is useful in order to establish if it is necessary to prove that the false statement was material in order to constitute the offence. For the purpose of this article, the approaches of two

common law legal systems, Australia and the United States of America, and two civil law systems, France and Germany, will be surveyed.

a) Australia

In examining Australian law on the offence of perjury, this article focuses on the offence under the law of the Commonwealth of Australia and New South Wales. However, it should be noted that all Australian jurisdictions recognise the offence of perjury, either under common law or as a statutory offence. In addition to the crime of perjury, most jurisdictions in Australia provide also for the offence of make false statement under oath.

With respect to both common law and statutory perjury, an essential element of the crime is that the statement which is made under oath must be material to the proceedings. The courts have interpreted this to mean that any evidence which tends to directly or indirectly prove an issue is „material“. In addition, courts seem willing to accept that a statement which goes to the credit of a witness is material, unless it is so trivial or collateral as to be irrelevant.

The common law offence of perjury consists of

„giving upon oath in a judicial proceeding before a competent tribunal evidence which was material to some question in the proceedings and was false to the knowledge of the deponent or was not believed by him to be true.“²³

In New South Wales the offence of perjury is enshrined in section 327 Crimes Act 1900 (NSW), which provides:

„(1) Any person who in or in connection with any judicial proceedings makes a false statement on oath concerning any matter which is material to the proceeding, knowing the statement to be false or not believing it to be true, is guilty of perjury and liable to penal servitude for ten years (...);

(2) the question of whether any matter is material to a proceeding is a question of law.“

Section 35 Crimes Act 1914 (Commonwealth) defines the offence of perjury as follows:

„(1) Any person who, in any judicial proceeding, or for the purpose of instituting any judicial proceeding, knowingly gives false testimony touching any matter, material in that proceeding, shall be guilty of an indictable offence.“

As a practical matter, materiality is a question which will depend upon the distinct facts of the case at hand. As a rule it

²¹ Rule 75 (B); see also Rules 69 and 79.

²² Nevertheless, it is submitted that the notion of implied powers should be applied restrictively. It should be limited to competencies which are very closely linked to essential purposes of a tribunal or a court.

²³ W.O. Russell, *Crime: A Treatise*, 1964, 12th ed., Vol. 1, p. 291.

can be stated that any statement which goes directly or indirectly to prove an issue is material.²⁴ It has been held by the Supreme Court of New South Wales in *R v Christopher Robin Jones* that:

„(T)he essence of materiality is in my view as described by Bray CJ in *R v Davies* where his Honour said: ‚Material, I think, in this context must mean, not only relevant, but practically relevant. A statement of only remote or theoretical relevance might not be material.‘ (...) The phrase ‚practically relevant‘ directs attention to the need to look for a practical significance to be attached to the statement in question in relation to the body of evidence given in the proceedings and the purpose of the proceedings.“²⁵

While it is less clear whether statements which go to the credit of a witness can be „material“, it is submitted that the weight of authority does seem to favour this view. In *R v Davies* the alleged perjurer swore in a declaration that he had no prior convictions, when in fact he did. In relation to the offence of perjury *Wells J* stated:

„Materiality is akin to, though not identical with, relevance. A fact, in my opinion, is material for the purposes of a charge of perjury when it is of such significance and importance, having regard to the whole of the evidence, that it is capable of affecting the decision of the appropriate tribunal of fact on the factual issue or issues, and materiality should be given a corresponding meaning; plainly, then, a fact will be material, not only when it is a fact in issue or a fact relevant to a fact in issue, but also when it fairly goes to the credit of some witness who is giving or has given evidence on the issues. A decision on materiality will, generally speaking, necessitate a judgment as to whether the testimony assigned as perjury was of a fact in issue, of a fact relevant to a fact in issue, or of some fact that was fairly capable of affecting the defendant's credit or (rarely) the credit of some other witness, and it seems to me manifest that the process of arriving at such a decision is preeminently one to be undertaken by a judge, using traditional judicial methods of analysis and classification of evidence.“²⁶

Only evidence so collateral as to be almost irrelevant will be insufficient to found perjury. Amongst the reported cases there are only a few examples of statements deemed immaterial.²⁷ Furthermore, although the alleged perjurer must know of the falsity of his statement (or not believe in its truth), he does not need to know or believe that the statement was material.²⁸

It should be noted that the criminal law of New South Wales recognises another offence which, *prima facie*, more accurately resembles Rule 91. Section 330 Crimes Act 1900 (NSW) provides for the lesser offence of make false instrument on oath not amounting to perjury:

„A person who makes on oath any false statement knowing the statement to be false or not believing it to be true, if it is not perjury, is liable to imprisonment for 5 years.“

The essential difference between this offence and the offence of perjury is that the materiality of the statement given un-

der oath is not an element of the former offence. There is, however, no equivalent provision in the Crimes Act 1914 (Commonwealth); the materiality of the statement must always be proved in Australian federal criminal prosecutions for perjury.

b) The United States of America

The relevant provision under US federal criminal law with respect to the offence of perjury is 18 USCA 1621 (1) (2), which penalises persons:

„a. Whoever having taken an oath before a competent tribunal (...) in any case in which a law of the United States authorises an oath to be administered, that he will testify (...) wilfully and contrary to such oath states or subscribes any material matter which he does not believe to be true; or

b. Whoever in any (...) statement under penalty of perjury as permitted under Section 1746 of Title 28, United States Code, wilfully subscribes as true any material matter which he does not believe to be true.“

United States federal courts interpret the requirement of materiality using reasoning similar to that of their Australian counterparts. In *United States v Masters* it was held that the actual effect of false testimony is not the determining factor in questions of materiality, but rather its capacity to affect or influence the trial judge in his judicial action on issues before him.²⁹ In *United States v Stone* it was held that the test for materiality in grand jury investigations is whether the false testimony has the natural effect or tendency to impede, influence or dissuade the grand jury from pursuing its investigations.³⁰ And in *United States v Weiler* it was held that questions regarding the credibility of a witness are material to the inquiry.³¹

24 *R v Lewis* (1914) 10 Tas LR 48; *R v Davies* (1974) 7 SASR 375; *R v Dobos* (1984) 58 ACTR 10; 13 A Crim R 306; *R v Traino* (1987) 45 SASR; 27 A Crim R 271.

25 Supreme Court of New South Wales (Court of Criminal Appeal), 16 June 1988, unreported (1988 NSW LEXIS 9457; BC8801835).

26 *R v Davies*, *supra* note 24; See also *R v Milward* (1985) QB 519; (1985) 80 Cr App R 28, where the Court of Appeal approved *Lord Campbell CJ* in *R v Lavey* (1850) 3 Car & Kir 26 at 30: „(...) on the question whether what she falsely swore was material or not, you will consider whether her evidence in this respect might not influence the mind of the judge of the county court in believing or disbelieving the other statements she made in giving her evidence.“ See also *R v Tyson* (1867) LR 1 CCR 107.

27 See *R v Holden* (1872) 12 Cox CC 166; *R v Atlas* (1944) 1 Cox CC 17; *R v Southwood* (1858) 1 F & F 356. One modern example of false but immaterial evidence is *R v Sweet-Escott* (1971) 55 Cr App 316, where the accused denied in committal proceedings that he had any previous convictions, when in fact he had some dating from 20 years before. It was held that the convictions were so old and of such a kind that in the circumstances they could not possibly have influenced the decision of the magistrates to commit the accused person for trial, and the accused's false denial was therefore immaterial.

28 *R v Milward* (1985) 1 All ER 859; *R v Dobos* (1984) 13 A Crim R 306.

29 *United States v Masters*, 484 F. 2d 1251 (1971).

30 *United States v Stone*, 429 F. 2d 138 (1970).

31 *United States v Weiler*, 143 F. 2d 204 (1944).

It is clear that US federal law requires the element of materiality in order to prove the offence of perjury.

c) France

The French Criminal Code addresses the offence of perjury in Article 434-13 (témoinage mensonger fait sous serment). A witness will be criminally liable when he gives a false statement under oath before a court.

According to this provision, a false witness statement is an intentional alteration of the truth which pertains to essential circumstances of the case.³² The notion of „essential circumstances“ seems to be comparable to the requirement of materiality found in the law of Australia and the United States.

Although the requirement of materiality is not explicitly mentioned in Article 434-13, the provision is interpreted as having implicitly incorporated the notion of materiality.³³ To constitute an essential issue of the case in question, it must be proved that the false statement could have influenced the decision of the judge.³⁴ Furthermore, the false statement has to be made intentionally by the witness.³⁵

d) Germany

In German criminal law section 154 of the German Criminal Code provides for the offence of perjury by penalising a false statement given under oath. The offence is comprised of a combination of an untrue statement and the solemn legal promise in court to say that the statement is true.³⁶ The question whether the statement is true or false is determined on an objective basis: the decisive criterion is not whether the witness is of the subjective conviction that the evidence is true, but whether or not the statement corresponds with reality.³⁷

In contrast to the requirements for perjury in the legal systems of Australia, the United States and France, German criminal law does not demand materiality of the false statement as an element of the offence. As a consequence, all statements given as part of the proceedings fall under the duty to tell the truth.³⁸ Another distinctive feature of the German law is the requirement that the perpetrator must know that he is making a statement which falls under the oath. This means that if the perpetrator believes that the oath does not pertain to certain parts of his statement, he does not have the necessary intent.³⁹

What implications does German law have for the interpretation of Rule 91? Sub-Rule 91(B) requires that a witness „knowingly and wilfully“⁴⁰ gives false testimony. It would appear that the requirement of intent refers to the truth or falsity of the witness's testimony. However, it is submitted that the requirement of intent may also extend to the witness knowing that his oath extends to a certain part of his evidence, based on an interpretation utilising reasoning from the German criminal law. On this basis Mr *Opacic* could have argued that he did not know that the solemn declaration

extended to questions which did not deal directly with the facts of the case, such as those which concerned only aspects of his father's personality.⁴¹

It is also interesting to observe that s157 of the German Criminal Code (Aussagenotstand) provides that the fact that the witness committed perjury to prevent himself or a family member from the danger of being punished shall constitute a mitigating factor. Had Mr *Opacic* been tried for perjury, he may have raised this argument in mitigation since he maintained he told the lies in order „to protect his father“.⁴²

3. The Requirement of Corroboration

The requirement that the falsity of the statement founding the perjury charge be corroborated is a feature of certain common law systems. In Australia the corroboration requirement is found in s164(2) Evidence Act 1995 (Cth) and in s164(2) Evidence Act 1995 (NSW). These provisions reflect the common law position: To support a conviction for perjury there must be evidence which proves the falsity of the statement by at least 2 witnesses or by one witness who is corroborated.⁴³

32 Crim. 11 December 1957; Bull. crim. no. 827.

33 Ibid.

34 Crim. 30 April 1954; Bull. crim. no. 147.

35 *Supra*, note 32.

36 It is interesting to note that, unlike Sub-Rule 90(B) of the Tribunal's Rules, in German criminal proceedings the oath is administered after the witness has made his statement.

37 BGHSt 7, 147 (148).

38 *Lackner*, StGB-Kommentar, 22nd ed., 1997, s154, at 6; *Tröndle*, StGB-Kommentar, 48th ed., 1997, p. 832, with reference to MDR 72, 16.

39 If, for example, a vain witness makes a false statement about his age, believing that the oath does not pertain to the particulars regarding his person, the act is without intent and may not be punished for intentional perjury; BGHSt 1, 148; 3, 248; 4, 214.

40 Note that the use of the term „wilfully“ requires a higher level of intent than is required under German law. An eventual intent, which is sufficient under German criminal law, would not be sufficient for the offence of perjury under Rule 91.

41 In response, the Prosecutor could have argued that even on this interpretation of the law, these particular aspects of his father's personality were directly relevant to the issues in this case, since in his evidence the witness placed the timing of certain events in which the defendant was allegedly involved as happening around the time that he received news of his father's death. Thus the evidence regarding his father's death was directly relevant to the ultimate issue in the case, whether *Tadic* was at the camp and carried out certain crimes:

On 14 August 1996 at p. 3469, Mr *Opacic* gave the following evidence:

Q: „On 27th November 1992, did your mother receive notice that your father had been killed at the front?“

A: „Yes.“

Q: „As a result of this, did you stay away from work for about seven days?“

A: „Yes.“

Q: „On your first day back at work, around 6 December 1992, did you see two old men being led out of the camp?“

A: „Yes.“

Q: „Who led these men out of the camp?“

A: „They were Dragicevic, Zoran Karajica, and Cavic, and Dusko Tradic arrived“ (emphasis added).

42 See witness statement of Robert Reid (Transcript of 25 October 1996, p. 5875).

43 *R v Muldoon* (187) 9 SCR (NSW) 116; *R v Lineham* [1921] VLR 582.

However, where there is an admission by the person that he or she committed perjury, that will be sufficient evidence.⁴⁴

Corroboration is not a requirement of United States federal law. Nor is corroboration a feature of continental legal systems. Neither the German nor the French legal system requires corroboration in perjury trials. In France, Napoleon abolished it by arguing that two dishonourable men should not be able to condemn one man of honour, and one man of honour should be able to condemn two dishonourable men. The only requirement in the continental systems is that the judge has to have the personal („intimate“) conviction that the fact which the witness testified about was false. This conviction can be gleaned from other witness statements, documents, or the witness himself.

V. Conclusion

An examination of the Statute and the Rules reveals that the Tribunal, pursuant to Article 15 of the Statute, had the competence to adopt Rule 91. In addition, the power to adopt this

provision may be derived from the concept of inherent and implied powers: perjury is an essential part of the Tribunal's army in ensuring that witnesses who testify before it give truthful and reliable evidence, which in turn is an essential element of the conduct of criminal trials.

In relation to the requirement of materiality for the offence of perjury, Rule 91 is silent on the issue. However, a comparison of different domestic legal systems shows that many systems demand materiality of the false statement as an element of the offence of perjury. On this basis the Tribunal could well require materiality of the statement as a necessary element of the offence of perjury under international law. As for the requirement of corroboration, only some common law systems require this. The requirement is not a feature of continental systems. The Tribunal could go either way on whether to require corroboration of the falsity of the statement as an essential element to be proved by the prosecution in a perjury trial.

44 R v Summer [1935] VLR 197.

Völkerrechtssubjektivität

Axel Staudt*

I. Begriff, historische Entwicklung

Völkerrechtssubjekte sind Handlungseinheiten, die die Fähigkeit besitzen, Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten zu sein. Art und Umfang dieser Rechte und Pflichten richten sich nach der Natur des einzelnen Völkerrechtssubjekts und nach seiner Stellung in der Völkerrechtsordnung.¹

Der klassischen Lehre folgend kam diese Fähigkeit ursprünglich nur souveränen Staaten zu. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts erweiterte sich der Kreis der Völkerrechtssubjekte. Auch den sich immer stärker verbreitenden internationalen Organisationen wurde teilweise die Fähigkeit zuerkannt, Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten zu sein.

Neben dieser klassischen Lehre gab es noch eine eher subjektiv-soziologisch orientierte Strömung, die nur den Einzelmenschen als Rechtssubjekt im internationalen Verkehr anerkannt wissen wollte. Diese Lehre konnte sich aber gegenüber der klassischen Lehre nie durchsetzen.²

II. Umfang der Völkerrechtssubjektivität

Der Umfang, in dem ein Völkerrechtssubjekt Träger von Rechten und Pflichten sein kann, ist unterschiedlich.³ Ein

Völkerrechtssubjekt kann umfassend Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten sein. In diesem Fall spricht man von vollständiger oder umfassender Völkerrechtssubjektivität. Ist ein Völkerrechtssubjekt nur Inhaber von bestimmten abgegrenzten Rechten und Pflichten, ist es nur partielles Völkerrechtssubjekt.⁴ Entscheidend kommt es hier auf die Art des Rechts bzw. der Pflicht an. Zum Beispiel besitzen internationale Organisationen, wenn überhaupt, nur eine partielle Völkerrechtssubjektivität. Sie ergibt sich aus dem der jeweiligen internationalen Organisation übertragenen eingegrenzten Aufgabenbereich.

Daneben muß man zwischen allgemeiner und partikulärer Völkerrechtssubjektivität unterscheiden. Die Völkerrechtssubjektivität ist partikular, wenn sie nur in den Völkerrechtsbeziehungen zu einer bestimmten abgegrenzten Gruppe anderer Völkerrechtssubjekte gegeben ist. Im Gegensatz dazu ist die Völkerrechtssubjektivität allgemein, wenn sie gegenüber allen anderen Trägern von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten besteht. Insofern kommt es hier, anders als

* Axel Staudt ist Rechtsreferendar, Bochum.

1 Epping, in: Ipsen, Völkerrecht, 3. Aufl. 1990, vor § 4; Bleckmann, in: Lexikon des Völkerrechts, 2. Aufl. 1992, Stichwort Völkerrechtssubjektivität A.

2 Epping, in: Ipsen, a.a.O. (Fn. 1), § 4 Rn. 5; Hailbronner, in: Graf von Vitzthum, Völkerrecht, 1997, 3. Abschnitt Rn. 3.

3 Kimmich, Völkerrecht, 4. Aufl. 1990, S. 126.

4 Schweitzer, Staatsrecht III, 6. Aufl. 1997, Rn. 536.

bei der Abgrenzung zwischen partieller und umfassender Völkerrechtssubjektivität, auf den Adressaten der Rechte und Pflichten an.

III. Einzelne Arten von Völkerrechtssubjekten

I. Staaten

Völkerrecht ist auch heute noch im wesentlichen von Staaten geschaffenes Recht. Der Staat gilt daher seit jeher als das klassische Völkerrechtssubjekt. Die Fähigkeit von Staaten, Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten zu sein, ist allgemein anerkannt und unproblematisch. Fraglich kann im Einzelfall nur sein, ob ein Gebilde Staatsqualität besitzt. Die Staatseigenschaft eines Herrschaftsverbandes bestimmt sich nach der sogenannten Drei-Elementen-Lehre (Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt).⁵

Ein souveräner Staat kann seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Gebieten eine eigene, grundsätzlich eingeschränkte Völkerrechtssubjektivität einräumen.⁶ Diese partielle Völkerrechtsfähigkeit eines Gliedstaates leitet sich aber nur von der des Bundesstaates ab und ist daher nicht originär. In der Bundesrepublik Deutschland ist den Ländern durch das Grundgesetz gemäß Art. 32 Abs. 3 GG eine partielle Zuständigkeit in auswärtigen Angelegenheiten eingeräumt.

2. Internationale Organisationen

Anfang des 20. Jahrhunderts erweiterte sich der Kreis der Völkerrechtssubjekte über den Staat hinaus auf internationale Organisationen. Im Anschluß an das Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 11. April 1949 über den Ersatz von Schäden, die während des Dienstes für die Vereinten Nationen erlitten wurden, hat sich mittlerweile als überwiegend anerkannte Auffassung durchgesetzt, daß grundsätzlich internationale Organisationen Völkerrechtssubjekte sein können.⁷

Man kann zwei Arten von internationalen Organisationen unterscheiden: die nichtstaatlichen internationalen Organisationen („non-governmental organizations“) und die zwischenstaatlichen internationalen Organisationen („international governmental organizations“).

Ob eine nichtstaatliche internationale Organisation vorliegt oder nicht, hängt davon ab, ob der Gründungsvertrag privatrechtlich oder völkerrechtlich zu qualifizieren ist. Die nichtstaatlichen internationalen Organisationen, wie zum Beispiel die Federal International Football Association (FIFA) oder Amnesty International (AI), sind, weil auf privatrechtlicher Grundlage entstanden, nicht als internationale Organisation des Völkerrechts zu qualifizieren.

Die Frage, ob eine internationale Organisation Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten sein kann, stellt sich nur bei zwischenstaatlichen internationalen Organisationen.⁸

Eine zwischenstaatliche internationale Organisation ist eine durch einen völkerrechtlichen Vertrag gegründete Staatenverbindung, die ein Minimum an institutioneller Einrichtung und eine gewisse Dauerhaftigkeit besitzt sowie bestimmte hoheitliche Zwecke verfolgt.⁹ Eine zwischenstaatliche internationale Organisation, die Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten ist, muß daher folgende Kriterien erfüllen: Es muß sich um eine auf Dauer angelegte Vereinigung von Völkerrechtssubjekten handeln. In der Regel sind dies Staaten. Grundlage eines solchen Zusammenschlusses muß ein Vertrag auf dem Gebiet des Völkerrechts sein. Die Vereinigung muß durch diesen Vertrag mit eigenen Aufgaben ausgestattet werden, die sie durch mindestens ein handlungsfähiges Organ selbstständig wahrnehmen kann. Erst wenn die Organisation ein für sie handlungsbefugtes Organ hat, kann zu der völkerrechtlichen Rechtsfähigkeit auch die Handlungsfähigkeit der Organisation als Völkerrechtssubjekt hinzutreten. Erfüllt eine internationale Organisation diese Kriterien, kann sie grundsätzlich Völkerrechtssubjekt sein.

Die Existenz und vor allem der Umfang der Völkerrechtssubjektivität hängen von ihrer Anerkennung ab.¹⁰ Für Mitglieder ergibt sich die Völkerrechtssubjektivität einer internationalen Organisation in aller Regel aus dem Gründungsvertrag. Diese direkt oder indirekt im Gründungsvertrag festgelegte Völkerrechtssubjektivität wirkt nur gegenüber den Mitgliedstaaten. Gegenüber Nichtmitgliedstaaten entsteht Völkerrechtssubjektivität nur, wenn sie die internationale Organisation ausdrücklich oder stillschweigend anerkennen.¹¹ Dies ist nach überwiegender Auffassung ein Sonderfall, in dem eine Anerkennung konstitutiv wirkt.

Die Bedeutung der internationalen Organisationen im Völkerrecht nimmt immer mehr zu. Vor allem auf regionaler Ebene versucht man, durch die Gründung von internationalen Organisationen Probleme besser zu lösen. Bestes Beispiel dafür sind die Europäischen Gemeinschaften und die Europäische Union.

3. Individuen

Ob und inwieweit auch ein Einzelmensch Völkerrechtssubjekt sein kann, ist umstritten.¹² Nach der klassischen Lehre sind allein Staaten Völkerrechtssubjekte. Diese Lehre betrachtet das Individuum daher als bloßes Objekt des Völkerrechts und spricht ihm die Fähigkeit ab, Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten zu sein. Der Einzelne ist mit dem Völkerrecht nur über die Beziehung zu einem Staat verbunden.¹³ Diese sogenannte Mediatisierung des Individu-

⁵ Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1914, S. 396 ff.

⁶ Hailbronner, in: *Graf von Vitzthum*, a.a.O. (Fn. 2), 3. Abschnitt Rn. 132.

⁷ ICJ Rep. 1949 S. 174; Klein, in: *Graf von Vitzthum*, a.a.O. (Fn. 2), 4. Abschnitt Rn. 1.

⁸ Epping, in: *Ipsen*, a.a.O. (Fn. 1), § 6 Rn. 1.

⁹ Epping, in: *Ipsen*, a.a.O. (Fn. 1), § 6 Rn. 3 ff.

¹⁰ Klein, in: *Graf von Vitzthum*, a.a.O. (Fn. 2), 4. Abschnitt Rn. 94.

¹¹ Klein, in: *Graf von Vitzthum*, a.a.O. (Fn. 2), 4. Abschnitt Rn. 95.

¹² Hailbronner, in: *Graf von Vitzthum*, a.a.O. (Fn. 2), 3. Abschnitt Rn. 6.

¹³ Epping, in: *Ipsen*, a.a.O. (Fn. 1), § 7 Rn. 1.

ums hat zur Folge, daß der einzelne Mensch nur als Angehöriger eines Staates Bedeutung erlangt.

Diese ausschließlich vom Staat abgeleitete Stellung eines Menschen ist in völkerrechtlicher Hinsicht seit Mitte dieses Jahrhunderts korrigiert worden. Das Völkerrecht vermag nunmehr den einzelnen in einigen Bereichen des Völkerrechts direkt zu berechtigen oder zu verpflichten.¹⁴ Damit kommt aber dem Menschen keine originäre Völkerrechtssubjektivität zu. Er erhält seine partielle Völkerrechtssubjektivität nur durch die Staaten. Er ist nur Träger solcher Rechte und Pflichten, die ihm von bestimmten Staaten zugeordnet worden sind. Wichtigstes Beispiel für die Übertragung von Rechten auf den Einzelnen ist die Kodifizierung von internationalen Menschenrechten.

Weiterhin muß man unterscheiden, ob ein Individuum völkerrechtlich berechtigt ist oder ob es sich um eine bloße Begünstigung als Reflex einer völkerrechtlichen Norm handelt. Unterscheidungskriterium ist, ob dem Einzelnen ein völkerrechtliches Verfahren zur Durchsetzung der zugeordneten Rechte zur Verfügung gestellt wird. Nur wenn ein einzelner Mensch mittels eines völkerrechtlichen Verfahrens auch gegen Staaten, internationale Organisationen oder andere Individuen Rechte durchzusetzen vermag, ist er zumindest teilweise selbst Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten und daher selbst Völkerrechtssubjekt.

Ein Individuum hat nur dann partielle Völkerrechtssubjektivität, wenn es seine Rechte auch ohne Unterstützung eines Staates effektiv geltend machen kann. Es gibt nur wenige Bereiche, in denen dem einzelnen ein solches Verfahren zur Verfügung steht. In der Europäischen Menschenrechtskonvention wird einer einzelnen Person das Recht eingeräumt, die Europäische Kommission für Menschenrechte anzurufen, wenn sie sich durch eine Verletzung der in der Konvention

niedergelegten Rechte beschwert fühlt. Im Bereich der Vereinten Nationen stellt der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte in Verbindung mit seinem Fakultativprotokoll eine individuelle Beschwerdemöglichkeit zur Verfügung.

Insgesamt muß man aber feststellen, daß eine direkte Zuordnung von Rechten und Pflichten an den Einzelnen im Völkerrecht noch nicht weit verbreitet ist. Das Individuum ist also nur in einigen wenigen Bereichen Völkerrechtssubjekt. Ein Beispiel hierfür stellen die in Art. 75 des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 bezeichneten grundlegenden Garantien dar, welche die Behandlung von Personen regeln, die sich in der Gewalt einer an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Partei befinden.

4. Sonderfälle

Neben den oben genannten gibt es noch einige Sonderfälle, in denen bestimmten Rechtseinheiten partielle Völkerrechtssubjektivität zuerkannt wird. Traditionell ist dies beim Heiligen Stuhl, beim Internationalen Komitee vom Roten Kreuz und beim Malteserorden anerkannt.

Die Völkerrechtssubjektivität von Aufständischen, nationalen Befreiungsbewegungen, Kriegführenden und stabilisierten *de facto*-Regimes ist höchst umstritten und problematisch. Bestenfalls in Ausnahmefällen, das heißt, wenn sie faktisch die Qualität eines Staates erreicht haben, können sie Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten sein und damit überhaupt als Völkerrechtssubjekt in Betracht kommen.

¹⁴ Epping, in: Ipsen, a.a.O. (Fn. 1), § 7 Rn. 3.

Humanitäre Hilfe zwischen Anspruch und Wirklichkeit

John C. Kornblum*

Es ist mir eine Ehre und eine Freude, heute Abend zu Ihnen sprechen zu dürfen. Als Diplomat bewundere ich oft die Arbeit des Roten Kreuzes in Krisengebieten auf der ganzen Welt. Als Vermittler mit beträchtlicher Erfahrung im Krisenmanagement habe ich oft von den Instrumenten profitiert, die Sie während der letzten 130 Jahre entwickelt haben. Und als Bürger bin ich immer wieder beeindruckt von der Selbstlosigkeit und Einsatzbereitschaft, die Sie oft angesichts großen Elends zeigen.

Dieses Jahr markiert den 50. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der heutige Tag den 45. Jahrestag der Massendemonstrationen in der DDR - Demonstrationen, die mit sowjetischen Truppen und Panzern beantwortet wurden. Dies ist daher ein angemessener Tag, darüber zu

sprechen, wie Menschenrechte in den Mittelpunkt internationaler Beziehungen gerückt sind und wie die internationale Staatengemeinschaft am besten ihre Mittel zum Schutz der Menschenrechte einsetzen kann.

Ich möchte bei meinen heutigen Ausführungen auf meine Erfahrungen zurückgreifen. Unser Thema heute lautet „Humanitäre Hilfe zwischen Anspruch und Wirklichkeit“. Allein durch diesen Titel wird das Thema schwierig. Was ist huma-

* John C. Kornblum ist Botschafter der Vereinigten Staaten von Amerika in der Bundesrepublik Deutschland. Bei diesem Beitrag handelt es sich um einen Vortrag, den der Verfasser anlässlich einer vom Deutschen Roten Kreuz am 17. Juni 1998 in Berlin veranstalteten Konferenz über humanitäre Hilfe gehalten hat.

nitäre Hilfe? Sind es Lieferungen von Nahrungsmitteln und Medikamenten für die Opfer von Flutkatastrophen, oder ist es Flüchtlingshilfe in Kriegszeiten? Ist es die Vermittlung zwischen Konfliktparteien oder Finanzhilfe für Katastrophenopfer?

All diese Definitionen sind zutreffend, aber das Thema ist weitaus umfassender. Insbesondere seit dem Ende des Kalten Krieges ist die sogenannte humanitäre Seite internationaler Angelegenheiten bis zur Unkenntlichkeit erweitert worden. Mitarbeiter des Roten Kreuzes können ganze Bücher über die schwierigen Situationen schreiben, denen sie sich an Orten wie Bosnien oder Tschetschenien gegenübersehen und wo traditionelle Definitionen nicht mehr greifen.

Es gibt gute Gründe für diese dramatische Ausweitung des Themas. In einer Welt, die in internationaler Konfrontation erstarbt, w reduzierten sich die sogenannten „menschlichen“ Anliegen der Außenpolitik oftmals darauf, den Notleidenden zu helfen. Tieferliegende Fragen der menschlichen Lebensbedingungen und Konflikte waren unter der Decke der Ost-West-Konfrontation verborgen.

Das Tauwetter begann Anfang der siebziger Jahre. Obwohl die Kodifizierung des humanitären Völkerrechts im 19. Jahrhundert begonnen hatte, war dessen Anwendung bis zum Beginn des Zeitalters der Entspannung fast ausschließlich rhetorischer Natur.

Nach dem Einmarsch der Sowjetunion in der Tschechoslowakei erkannten Ost und West, daß eine weitere Verschärfung der Spannungen zu einer Katastrophe führen könnte. Im vorausgegangenen Jahrzehnt war in Berlin und Kuba nahezu der Krieg ausgebrochen. Beide Seiten waren zu einer Entschärfung der Situation bereit.

Neuanfang in Berlin

Die ersten Schritte wurden hier in Berlin gemacht. Ich hatte die Ehre, an den Viermächte-Verhandlungen über Berlin teilzunehmen. Dies waren wahrhaftig humanitäre Gespräche. Der Hauptgegenstand dieser Verhandlungen war, die Bedingungen für Ostberliner zu verbessern und Reisen von Berlin in den Westen zu erleichtern. Es ist nicht übertrieben zu sagen, daß die Berliner Verhandlungen eine neue Ära der Außenpolitik einläuteten. Zum ersten Mal in der Geschichte waren humanitäre Aspekte zentrales Thema von Verhandlungen der Großmächte.

Die darauf folgenden Jahre zeugten von einem Struktur Aufbau zur Anwendung der Normen des internationalen humanitären Rechts auf die Gesamtheit der Beziehungen zwischen Nationen und - was noch dramatischer war - innerhalb der Nationen selbst.

Der Fortschritt kam nicht über Nacht. Es dauerte mehr als zehn Jahre, bis man übereinkam, daß humanitäre Gesichtspunkte ein legitimer Aspekt internationalen Lebens seien.

Der wesentliche Durchbruch kam mit der Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte beim Gipfel von Helsinki im August 1975.

Dieses Dokument legte nicht nur das Menschenrechtskonzept des Westens fest; es bildete auch ein direktes Bindeglied zwischen militärischer Sicherheit, wirtschaftlichem Austausch und der Einhaltung anerkannter Normen der Menschenrechte. Die „Operationalisierung“ der Menschenrechte, wie wir es in Amerika nennen würden, war beispiellos.

Wissenschaftler, die das Geheimnis des Zusammenbruchs des Totalitarismus zu enthüllen versuchen, können durchaus die Schlußakte von Helsinki als befreiendes Dokument bezeichnen. Sie sandte ein Schauern durch die sowjetische Welt. Binnen einer Woche nach der Veröffentlichung der Schlußakte in „Neues Deutschland“ erhöhte sich beispielsweise die Zahl der Ausreisearträge aus der DDR um 200.000.

Verlagerung des Konflikts

Als in den frühen neunziger Jahren der Zerfall der Sowjetunion begann, zollte sogar der russische Außenminister *Andrej Kossyrew* der KSZE und ihrer Botschaft der Menschenrechte Anerkennung für den Zusammenbruch des Kommunismus. Als das neue Jahrzehnt begann, bestand die Hoffnung, daß das Ende des Kalten Krieges schließlich auch das Ende der Konflikte auf der ganzen Welt bringen würde.

Tragischerweise wurde der Konfliktschwerpunkt verlagert. Ohne die Furcht vor nuklearer Vernichtung fühlten sich Gruppierungen auf der ganzen Welt ermutigt, lang unterdrückten Groll wiederzubeleben. Das Resultat steht uns nur zu deutlich vor Augen. Plötzlich begannen Gruppierungen und Nationen, alte Rechnungen zu begleichen, Grenzlinien neu zu ziehen und Vorteile einzufordern, von denen sie meinten, daß sie ihnen seit langem zustünden.

Es war, als habe der Kalte Krieg die Welt in dem Glauben hypnotisiert, die Geschichte sei tatsächlich an einem Endpunkt angelangt. Sein Ende brach den Bann. Die Opfer waren nicht die Großmächte. Es waren die Menschen in weit entfernten, oft entlegenen Teilen der Welt, die den Schmerz spürten.

Präsident *Bush* sprach 1989 mutig von der „Neuen Weltordnung“. Keine zwei Jahre danach wurde schmerzhaft klar, daß die Welt bei weitem nicht bereit war für die neue Freiheit nach dem Kalten Krieg. Ein neuer Begriff tauchte auf: die internationale Gemeinschaft. Dieser Terminus, der nicht im entferntesten klar definiert war, signalisierte eher Hilflosigkeit als Macht, eher Konfusion als Entschlossenheit. Von Bosnien bis Somalia, von Afghanistan bis Tschetschenien spielten humanitäre Belange eine zentrale Rolle.

Auf der Suche nach Antworten

Es ist wichtig zu beachten, daß die internationale Gemeinschaft angesichts dieser Herausforderungen nicht untätig ge-

blieben ist. Sowohl bei den Vereinten Nationen als auch von regionalen Organisationen wie der NATO, OSZE, der Organisation Amerikanischer Staaten und der Organisation für Afrikanische Einheit wurden zahlreiche Instrumente geschaffen, um mit dieser neuen Art von Konflikt umzugehen. Humanitäre Organisationen wie das Rote Kreuz waren ebenfalls kreativ bei der Anpassung an die neue Situation. Auch die wichtige Rolle der Nichtregierungsorganisationen bei diesen Anstrengungen möchte ich hervorheben. Nichtregierungsorganisationen haben in vielen Bereichen uner-schrocken humanitäre Diplomatie betrieben, wo Regierungen nicht tätig werden konnten.

Die Erfahrungen sind gemischt. Auf jeden Erfolg, wie etwa in El Salvador oder Bosnien, kamen auch Niederlagen. Neue Instrumente werden oft von denen abgelehnt, für deren Hilfe sie gedacht sind. Und bedauerlicherweise verhindern häufig die Zänkereien zwischen größeren Mächten die Lösungen für die, die sie am meisten brauchen.

Ein Großteil des Problems besteht in der Definition. Nachdem wir mehr als ein Jahrzehnt darauf verwendet haben, humanitäre Belange als legitime Aspekte internationaler Beziehungen anzuerkennen, werden wir nun mit einer explosionsartig zunehmenden Zahl von Herausforderungen konfrontiert. Ein Großteil ist kaum definiert.

Die humanitäre Arbeit des Roten Kreuzes steht zunehmend mit ethnischen oder regionalen Konflikten im Zusammenhang. Massenmorde in Bosnien waren sowohl Verbrechen als auch humanitäre Krisen. Der Krieg in Tschetschenien wurde von Rußland als innere Angelegenheit bezeichnet. Dasselbe behauptet Belgrad vom gegenwärtigen Konflikt im Kosovo. Zunehmend werden humanitäre Hilfsleistungen durch militärische Auseinandersetzungen beeinträchtigt. Als OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten hat *Max van der Stoep* hervorragende Arbeit geleistet. Aber er wird oft an der Einreise in ein Land mit Minderheitenproblemen gehindert, weil die Landesregierung diese Definition des Problems ablehnt. So ist das Erreichen eines Konsenses über die Natur ethnischer und religiöser Konflikte eine weitere wesentliche Aufgabe.

Gleiches gilt auch für Flüchtlinge. Ein krasses Beispiel ist die Weigerung Kroatiens, aus der Krajina geflohene Serben weder als Flüchtlinge noch als Vertriebene zu definieren. Die Situation in Zentralafrika entzieht sich jeglichem Verständnis.

Langsam geht man daran, dieses Problem der gemeinsamen Definitionsfindung zu lösen. Nach einem fast zehn Jahre dauernden Konflikt über Nagorny-Karabach scheinen die beteiligten Parteien bereit, eine gemeinsame Diskussionsgrundlage zu akzeptieren. Trotz seiner Behauptung, der Tschetschenien-Konflikt sei eine innere Angelegenheit, gestattete Rußland der OSZE, eine Vermittlerrolle zu spielen.

Es werden Instrumente erarbeitet. Die OSZE hat bei der Weiterentwicklung von Methoden der Konfliktprävention und des Krisenmanagements eine Führungsrolle übernommen.

Ihre Konfliktpräventionsmissionen erfüllen in mehr als zehn Ländern wichtige Aufgaben. Ihre Rolle in Bosnien beinhaltet die Veranstaltung von Wahlen, die Durchführung von Rüstungskontrollverhandlungen und die Etablierung von Standards für Menschenrechte. Die UN-Hochkommissarin für Flüchtlingsfragen ist gleichfalls kreativ gewesen, was den Einsatz ihrer Möglichkeiten für positive Zwecke betrifft.

Die Rolle der Friedenssicherung

Im Zuge der Intensivierung dieser Konflikte waren die Parteien bestrebt, sich zum Erhalt der Ordnung auf das Militär zu stützen. Traditionelle Konzepte der Friedenssicherung entwickelten sich rasch zu einer Vielzahl militärischer Aufgaben. Die meisten davon sind neu. Unsere führenden Militärs sind noch nicht mit ihnen vertraut und zögern, sich auf nicht erprobte Missionen einzulassen. Die derzeitigen Rollen der Friedenssicherung variieren - von normaler Beobachtung und Präsenz zu konkreten Kampf Funktionen.

Es gab mehrere wichtige Erfolge. Die IFOR/SFOR in Bosnien, die UN-Truppen in Kambodscha und El Salvador sowie die Albanien-Mission unter Leitung Italiens zeigten, wie die wohlüberlegte Anwendung militärischer Stärke einen wichtigen Beitrag leisten kann.

Es gab jedoch auch deutlich sichtbare Fehlschläge. Obwohl die Entsendung der UNPROFOR nach Jugoslawien von wohlmeinenden Absichten getragen war, erwies sie sich als unbefriedigend sowohl für die Schutzbedürftigen als auch für die Beschützer selbst. Obwohl die UNPROFOR aus Streitkräften zusammengesetzt war, war ihre Struktur nicht auf die Erfüllung einer Militärmission ausgerichtet. Das Ergebnis war Konfusion und im Falle von Srebrenica eine Tragödie.

Wenn eine Streitmacht erst einmal entsandt ist, stellt sich die Definition der laufenden Mission als sehr schwierig dar. Ich war unmittelbar an der Definition der IFOR-Mission in Bosnien beteiligt. Wir hatten keine genauen Informationen über die militärische Bedrohung und die Einsatzbedingungen. Die IFOR-Mission begann mit der konkreten Arbeit der Truppenentflechtung. Sie ging schnell zu Aufgaben im Bereich der öffentlichen Ordnung und des Schutzes von Flüchtlingen über. Im September 1996 konnte die IFOR eine zentrale Rolle bei den Wahlen in Bosnien übernehmen, die vom Daytoner Abkommen vorgeschrieben wurden. Die Rolle der SFOR beinhaltet in zunehmendem Maße auch allgemeine wirtschaftliche und humanitäre Aufgaben.

Dennoch ist ihre Rolle weiterhin umstritten. Die legitime Funktion der SFOR im Hinblick auf Kriegsverbrecher war kompliziert und kontrovers. Die jüngsten Erfolge zeigen, daß solche Aufgaben ebenfalls erfüllt werden können - jedoch nur, wenn sie militärisch möglich sind.

Die Frage der Kriegsverbrecher veranschaulicht eine der ständigen Debatten über die Friedenssicherungstruppen. Die führenden Politiker finden es oft nützlich, die Streitkräfte für

verschiedene Aufgaben einzusetzen. Es ist jedoch nicht vertretbar, das Militär zu Aufgaben heranzuziehen, die nicht innerhalb seiner Richtlinien erfüllt werden können. Ich weiß, daß humanitäre Organisationen sich oft eine noch umfassendere militärische Unterstützung wünschen. Ich kann nicht vorhersagen, wie sich die Rolle des Militärs entwickeln wird. Wir können von unseren Truppen jedoch keine Dinge erwarten, die nicht ihren von ihnen definierten Fähigkeiten entsprechen.

Die zunehmende Integration militärischer und diplomatischer Bestrebungen wirft auch Fragen über die Legitimität der Truppenentsendung auf. Wann stellen militärische Aktivitäten eine Aggression dar - wie es nach Ansicht der internationalen Staatengemeinschaft in Bosnien der Fall war und jetzt im Kosovo? Und wann ist die Anwendung von Gewalt zur Selbstverteidigung oder aus Sicherheitsgründen legitim? Die Serben definieren ihre militärische Rolle in Bosnien und im Kosovo zweifelsohne anders als wir.

Oder was ist mit der Anwendung oder Androhung von Gewalt durch die Vereinigten Staaten, Großbritannien und andere Verbündete, einschließlich Deutschlands, während der Konfrontation mit *Saddam Hussein* im letzten Winter? Es ist offenkundig, daß die Diplomatie manchmal nur erfolgreich ist, wenn sie vom Einsatz von Gewalt begleitet wird. Aber welche Maßstäbe sollen in solchen Fällen angelegt werden?

Und hier schließt sich der Kreis. Die wesentliche Verbindung zwischen Demokratie und Sicherheit, die erstmals in der Schlußakte von Helsinki hergestellt wurde, dient uns als Maßstab. Der Umgang mit sogenannten verbrecherischen Staaten ist eine Aufgabe für alle Demokratien. Er kann jedoch nur erfolgreich sein, wenn diese Demokratien bei den von ihnen in solchen Konflikten angelegten Maßstäben selbst Vorsicht walten lassen.

Aus diesem Grund errichteten die Vereinten Nationen nach der Tragödie in Bosnien ein Kriegsverbrechertribunal zur Untersuchung und Bestrafung der verübten Verbrechen. Das Mandat wurde später auf Zentralafrika ausgeweitet. Die Arbeit des Tribunals ist grundlegend, um diese entsetzlichen Geschehnisse aufzuklären.

Der Internationale Strafgerichtshof

Das 20. Jahrhundert hat viele Bestrebungen zur Einführung offizieller Mechanismen zur Konfliktschlichtung gesehen. Es gibt sie jetzt bereits in einer Vielzahl von Organisationen. Der Internationale Gerichtshof in Den Haag und die Konfliktschlichtungsmechanismen der OSZE in Genf sind vertraglich festgelegte Instrumente, die praktisch nie genutzt werden.

Das bedeutet nicht, daß wir es nicht versuchen sollten. Die internationalen Kriegsverbrechertribunale in Den Haag und Arusha erfüllen eine wesentliche Funktion. Diese Woche haben in Rom Verhandlungen über einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof begonnen.

Die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs stellt eine Priorität der *Clinton-Administration* dar. Die *Clinton-Administration* unterstützt - ebenso wie viele andere Nationen - bereits seit Aufnahme der Gespräche über dieses Thema bei den Vereinten Nationen Anfang 1995 einen starken und effektiven Internationalen Strafgerichtshof. Im vergangenen September forderte der Präsident in einer Rede vor der UN-Generalversammlung die Errichtung eines solchen Strafgerichtshofs bis Ende dieses Jahrhunderts. Und im Frühjahr bekräftigte er in Kigali erneut die Unterstützung der Vereinigten Staaten für ein internationales Strafgericht.

Nach Ansicht der Vereinigten Staaten ist der Internationale Strafgerichtshof ein Tribunal, das sich vorwiegend auf Massenmord und andere, in großem Stil verübte Greuelataten konzentrieren sollte. Der Gerichtshof soll sich mit den Verbrechen befassen, für deren Ahndung er geschaffen wird. Darüber hinaus sollte er nur in den Ländern tätig werden, die nicht über ein zuverlässiges, funktionierendes Rechtssystem verfügen. Länder, die die Bereitschaft und Fähigkeit besitzen, gerichtlich gegen Personen vorzugehen, die sich dieser Verbrechen schuldig machen, dürfen diese auch vor Gericht stellen.

Die Vereinigten Staaten halten es für unklug, den UN-Sicherheitsrat von der Arbeit des Gerichts auszuschließen. Wir vertreten schon seit langem die Ansicht, daß der Gerichtshof so beschaffen sein sollte, daß der Sicherheitsrat Bedrohungen des internationalen Friedens und der Sicherheit die Stirn bieten kann, wie in der UN-Charta gefordert. Die Arbeit des Sicherheitsrats und des ständigen Gerichtshofs muß abgestimmt werden und sich ergänzen. Am wichtigsten ist, daß der Sicherheitsrat das Organ für die Vollstreckung der Beschlüsse des Gerichts darstellt. Der Sicherheitsrat kann dem Kläger die politische Autorität geben, die zur wirksamen strafrechtlichen Verfolgung von Kriegsverbrechern erforderlich ist.

Schließlich darf der ständige Strafgerichtshof kein politisches Forum werden, in dem strittige Aktionen verantwortungsvoller Regierungen in Frage gestellt werden, indem ihr militärisches Personal zur Zielscheibe von Ermittlungen und Strafverfolgung wird. Amerika schreckt nicht vor seiner Rechenschaftspflicht zurück, aber wir wehren uns gegen politisch motivierte oder nicht ernst zu nehmende Klagen gegen unsere Streitkräfte.

Auf dem Weg zu einer neuen Friedensdisziplin

Die Debatte, die in dieser Woche über den Einsatz militärischer Mittel im Kosovo geführt wird, zeigt das Dilemma unseres neuen Zeitalters. Ethnische und religiöse Konflikte führen häufig zum Zerfall der öffentlichen Ordnung und zum Zusammenbruch humanitärer Hilfsysteme. Neue Sicherheitsherausforderungen sind häufig eine Kombination wirtschaftlicher, politischer, militärischer und humanitärer Faktoren. Weder für die Probleme noch für die Verantwortlichkeiten gibt es eine klare Definition. Es gibt keine Befehlskette. Das heißt, daß immer noch Kontroversen darüber bestehen, wie Entscheidungen getroffen werden sollten.

Dieses Problem stellt sich der ganzen Welt, ist aber für die Vereinigten Staaten häufig das schwierigste. Wir werden als die einzige Supermacht der Welt bezeichnet. Ein Resultat daraus ist die Tatsache, daß man häufig von uns erwartet, die Rolle eines Polizisten zu spielen, während gleichzeitig die speziellen Empfindlichkeiten der beteiligten Länder berücksichtigt werden sollen. Wenn Verhandlungen scheitern, sind wir es, von denen man die Wiederherstellung der Ordnung erwartet. Aber unsere militärische Rolle wird oft von denen kritisiert, deren Interessen nicht mit den unseren übereinstimmen.

Das ist ein Grund, warum die Vereinigten Staaten führend darin sind, Strukturen zu entwickeln, die sowohl Frieden garantieren als auch Instrumente zur Konfliktbewältigung bieten. Die Entwicklung der NATO in den vergangenen zehn Jahren war dramatisch. Neben dem Erhalt seiner militärischen Strukturen ist das Bündnis zunehmend darauf ausgerichtet, Sicherheit und Kooperation auf die ehemals kommunistischen Gebiete Europas zu übertragen. Konsultationen, gemeinsame Manöver und Friedensmissionen spielen eine wesentliche Rolle bei der Definitionsproblematik, die ich vorhin erwähnte.

In Europa fällt der OSZE eine Schlüsselrolle zu. Ihre Kreativität bei der Entwicklung von Instrumenten zur Konfliktprävention habe ich bereits erwähnt. Die Konsultationsmechanismen sind ganz wichtig, um die Kommunikation aufrechtzuerhalten. Die OSZE ist aber häufig Druck ausgesetzt. Ihre Hilfe wird von denen abgelehnt, die sie am dringendsten benötigen. Andere dagegen streben danach, sie zu einem formellen Durchsetzungsmechanismus zu machen und berauben sie so ihrer lebenswichtigen flexiblen, politischen Grundlagen.

Die Vereinigten Staaten vertreten hierzu einen von Prinzipien geleiteten Standpunkt. Organisationen wie die UNO und die NATO haben formelle Durchsetzungsbefugnisse. Die OSZE formuliert die wesentlichen Standards und Wertegrundlagen, die so interpretiert werden können, daß sie individuellen Bedürfnissen entsprechen. Sie sorgt für einen Entwicklungsprozeß, der durch regelmäßige Durchsetzungsrevisionen überprüft werden kann.

Oft erstaunen mich diejenigen, die mehr Macht für die OSZE fordern, aber dann das mächtigste Instrument überhaupt ignorieren - die Vision der Freiheit. Dieses Problem betrifft insbesondere eine Reihe europäischer Länder, sowohl im Osten als auch im Westen, die dieses neue Zeitalter noch nicht verstanden haben. Unsere Suche nach einer neuen Friedensdisziplin muß mit grundlegenden Prinzipien beginnen. Komplexe Strukturen, Verträge oder sogar militärische Mittel können nicht mit dem Wunsch konkurrieren, ein selbstbestimmtes Leben zu definieren. Die Sowjetunion hatte diese Lektion zu spät gelernt.

Durchsetzung contra „Empowerment“

Meines Erachtens ist das der Schlüssel zur Beantwortung der bei dieser Konferenz aufgeworfenen Frage. Eine neue Diszi-

plin des Friedens muß den Bedürfnissen der Völker gerecht werden, die diese definieren. Diese Bedürfnisse sind nicht immer friedlich oder demokratisch. Sie führen oft zu Konflikten. Aber sämtliche Bestrebungen, eine Beilegung dieser Konflikte zu erzwingen, sind zum Scheitern verurteilt.

Erforderlich ist ein neues Konzept. Durchsetzung muß nach und nach dem „Empowerment“ weichen. Das ist für viele Europäer ein kompliziertes Wort. Der Begriff hat etwas leicht Subversives, als ob Kontrollstrukturen angegriffen würden. „Empowerment“ bedeutet Hilfe zur Selbsthilfe, was an Aktivitäten an der Basis denken läßt und daran, wie Bürger entdecken, daß sie auch auf den Gebieten ein Mitspracherecht haben, die vorher der politischen Elite vorbehalten schienen. „Empowerment“ beinhaltet auch, daß die Sicherheit nicht mehr ausschließlich von den einflußreichen Staaten bestimmt wird. Jeder Bürger und jeder Staat hat ein Interesse und ein Mitspracherecht an unserer gemeinsamen Zukunft.

Präsident Clinton hat von „Empowerment“ als dem Gegenteil von Durchsetzung gesprochen. Das Ziel ist das gleiche: sichere, wohlhabende und freie Gesellschaften; Völker, die in Harmonie miteinander leben. Traditionell haben politische Systeme versucht, die Ordnung zu bewahren, indem sie Verhaltensnormen durchsetzen. International haben Verträge und Armeen den Frieden bewahrt.

Moderne Technologie und Kommunikation haben Durchsetzung in dem Sinn unmöglich gemacht, daß Ideen nicht kontrolliert und Währungstransfers an Grenzen nicht gestoppt werden können sowie Nachrichten und Kultur zu jeder Zeit überall verfügbar sind. Die Gesellschaften, die eine Definition von Kultur oder Gesellschaft durchzusetzen versuchen, werden zwangsläufig auf größere Schwierigkeiten stoßen.

Eine Reihe neuer Demokratien in Europa hat diese Dynamik verstanden. Neue Währungen sind an stärkere gebunden. Sicherheit wird durch das Streben nach Solidarität mit anderen erreicht. Kultur wird als Selbstzweck entwickelt, nicht als Reaktion auf andere.

Das Rote Kreuz hat dieses Konzept praktisch erfunden. Es verhindert Konflikte, indem es den Menschen das „Empowerment“ verleiht, ihre eigenen Bedürfnisse zu erfüllen, in Kontakt miteinander zu bleiben oder über Grenzen hinweg zu kommunizieren. Sein Ansatz führt wegen seines grundlegenden Vertrauens in den Menschen oft zu Konflikten mit den Behörden.

Bei internationalen Angelegenheiten mangelt es in vielerlei Hinsicht noch an Vertrauen. „Empowerment“ von Völkern ist für viele Menschen beunruhigend. Es scheint zu unstrukturiert und staatlicher Kontrolle nicht zugänglich zu sein. Bis wir - die Regierungen - die Lektionen lernen, die Sie seit mehr als 130 Jahren zusammengetragen haben, können wir diese neue Disziplin des Friedens nicht erfolgreich definieren.

Ich kann Sie nur ermutigen, Ihre Bestrebungen fortzusetzen. Wir können viel von Ihnen lernen. Ich bin sicher, daß wir Ihnen aufmerksam zuhören werden.

Bewaffneter Konflikt und Kindersoldaten

Martin J. Schmid/Hans-Joachim Heintze*

Die Kinderrechtskonvention (KRK) wurde am 20. November 1989 durch die UN-Generalversammlung einstimmig verabschiedet. Heute ist dieses umfassende Vertragswerk von 191 Staaten ratifiziert worden. Für die Bundesrepublik ist dieses Übereinkommen nach dem notwendigen Ratifizierungsverfahren am 5. April 1992 in Kraft getreten. Schon früh beteiligten sich das IKRK, die IFRK, aber auch einzelne nationale Rotkreuz-Gesellschaften, an der Ausarbeitung der KRK. Insbesondere Art. 38 war hierbei von besonderer Bedeutung.

I. Art. 38 KRK

Bei der Ausarbeitung von Art. 38 wurde erheblich auf die Genfer Abkommen (GA) bzw. die Zusatzprotokolle (ZP) zurückgegriffen. Ein Textvergleich soll die Nähe zwischen beiden Vertragswerken verdeutlichen:

Art. 38 Abs. 1 wird abgeleitet von Art. I IV. GA:

| Art. I IV. GA | Art. 38 Abs. 1 KRK |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, das vorliegende Abkommen unter allen Umständen einzuhalten und seine Einhaltung durchzusetzen. | (1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die für sie verbindlichen Regeln des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts, die für das Kind Bedeutung haben, zu beachten und für dessen Beachtung zu sorgen. |

Art. 38 Abs. 2 und 3 werden abgeleitet von Art. 77 Abs. 2 ZP I:

| Art. 77 Abs. 2 ZP I | Art. 38 Abs. 2 und 3 KRK |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Die am Konflikt beteiligten Parteien treffen alle praktisch durchführbaren Maßnahmen, damit Kinder unter fünfzehn Jahren nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen; sie sehen insbesondere davon ab, sie in ihre Streitkräfte einzugliedern. Wenn die am Konflikt beteiligten Parteien Personen einziehen, die bereits das fünfzehnte, aber noch nicht das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben, bemühen sie sich, zuerst die Älteren heranzuziehen. | (2) Die Vertragsstaaten treffen alle durchführbaren Maßnahmen, um sicherzustellen, daß Personen, die das fünfzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet haben, nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen. (3) Die Vertragsstaaten nehmen davon Abschied, Personen, die das fünfzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet haben, zu ihren Streitkräften einzuziehen. Werden Personen zu den Streitkräften eingezogen, die zwar das fünfzehnte, nicht aber das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben, so bemühen sich die Vertragsstaaten, vorrangig die jeweils Älteren einzuziehen. |

Trotz intensiver Bemühungen seitens des IKRK, aber auch von Kinderschutzverbänden wie z.B. Radda Barnen (Swedish Save the Children), Quäker, Schwedisches Jugendrotkreuz etc., konnte also keine Verbesserung des rechtlichen Schutzes von Kindern vor der Teilnahme an Feindseligkeiten

erreicht werden. In der Denkschrift der Bundesregierung heißt es dazu:

„Die Übernahme dieser Altersgrenze (15) ist gegen Bedenken zustande gekommen, die mehrere Delegationen in den Schlußberatungen der Genfer Arbeitsgruppe vorgetragen haben. Auch die Delegation der Bundesrepublik Deutschland hat nachdrücklich darauf hingewiesen, daß die Altersgrenze von fünfzehn Jahren unangemessen niedrig liegt.“¹

Damit ergibt sich schon aus dem Vertragstext ein offensichtlicher Widerspruch, nämlich zwischen Art. 1 (Definition „Kind“ [18 Jahre]), Art. 3 (vorrangige Berücksichtigung des Wohles des Kindes) und Art. 38 (Kindersoldaten ab 15 Jahren)²

II. Ratifikation der KRK durch Deutschland

In den entsprechenden Plenarsitzungen des Bundestages am 21. Februar 1991 und 14. November 1991 wurde auch das Thema „Kindersoldaten“ oberflächlich behandelt. Zur Diskussion lag dem Deutschen Bundestag dazu der Gesetzentwurf der Bundesregierung mit der dort beigefügten Denkschrift vor. Hierin stellt die Bundesregierung fest, daß die Altersgrenze unangemessen niedrig ist, aber sie sich trotzdem nicht gehindert sieht, dieses Übereinkommen so zu ratifizieren,

„denn die insoweit unzureichende Mindestgarantie hindert nicht daran, innerstaatlich weitergehende Schutzvorschriften zu erlassen“.³

Nach den Beratungen stimmte der Bundestag dem Übereinkommen einstimmig zu. Für die Bundesrepublik ist das Übereinkommen nach dem notwendigen Ratifizierungsverfahren am 5. April 1992 in Kraft getreten. Die Bundesregierung gab bei der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde u.a. folgende wichtige Erklärung zum Thema ab:

„V. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland bedauert, daß nach Artikel 38 Abs. 2 des Übereinkommens bereits Fünfzehnjährige als Soldaten an Feindseligkeiten teilnehmen dürfen, weil diese Altersgrenze mit dem Gesichtspunkt des Kindeswohles (Art. 3 Abs. 1 des Übereinkommens) unvereinbar ist. Sie erklärt, daß sie von der durch das Übereinkom-

* Martin J. Schmid ist JRK-Landesleiter des DRK Oldenburg; Dozent Dr. Hans-Joachim Heintze ist Wiss. Mitarbeiter am IFHV, Bochum.

1 Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, Denkschrift zu dem Übereinkommen, BT-Drs. 12/42, S. 51.

2 Vgl. Hans-Joachim Heintze, Die völkerrechtliche Stellung des Kindes im bewaffneten Konflikt, in: HuV-14 (1991), S. 92 ff.

3 A.a.O. (Fn. 1).

men eröffneten Möglichkeit, diese Altersgrenze auf fünfzehn Jahre festzusetzen, keinen Gebrauch machen wird.⁴⁴

Bisher haben acht Staaten ihrem Wunsch nach einem höheren Rekrutierungsalter durch eine Deklaration, Signatur oder Ratifikation zum Ausdruck gebracht. Es sind: Argentinien, Österreich, Kolumbien, Deutschland, Niederlande, Spanien, Schweiz und Uruguay.

In Debatten über den Schutz von Kindern im bewaffneten Konflikt bekennt sich die Bundesregierung immer wieder zu diesem Ziel. So stellte der Staatsminister im Auswärtigen Amt, *Helmut Schäfer*, am 17. Juni 1998 in der Debatte über Menschenrechte und Menschenrechtsverletzungen vor dem Deutschen Bundestag fest:

„Wir unterstützen den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Kinder in bewaffneten Konflikten, *Otunnu*, finanziell und politisch. Im Frühjahr konnten in Genf die Verhandlungen über ein den Schutz von Kindern vor Krieg ausweitendes Zusatzprotokoll zur Kinderkonvention fast abgeschlossen werden.“⁴⁵

Daß es sich dabei nicht um leere Worte handelt, wird daran deutlich, daß die Bundesregierung nach eigenen Angaben das Büro des „Special Representative of the Secretary-General for Children in Armed Conflicts“ *Olara A. Otunnu* 1997 mit DM 88.840,- (50.000 US\$) unterstützt hat. Die für 1998 vorgesehene direkte Unterstützung beträgt DM 20.000,-. Die unterschiedliche Summe resultiert daraus, daß in jedem Jahr unterschiedliche Vorhaben im Menschenrechtsbereich um diese Mittel konkurrieren, so daß kein gleichbleibender Betrag als Unterstützung geleistet werden kann.

III. Bemühungen um ein Zusatzprotokoll

Die Diskussionen um ein Zusatzprotokoll zur KRK werden in einer „Open-Ending Working Group“ der UN-Menschenrechtskommission geführt. Diskutiert werden dort vor allem sechs Punkte:

1. Mindestalter für die Beteiligung an Feindseligkeiten;
2. Wehrdienst;
3. Kinder in Militärschulen;
4. Nichtstaatliche bewaffnete Konflikte;
5. Mindeststandard für den Schutz von Kindern im Krieg und Rehabilitation;
6. Ausweitung des Mandats des Komitees für die Rechte des Kindes, um die Einhaltung des Zusatzprotokolls zu überwachen.

Bereits auf der zweiten Tagung des Ausschusses für die Rechte des Kindes (Art. 43 KRK) im Oktober 1992⁶ wurde das Thema „Kinder in bewaffneten Konflikten“ ausführlich erörtert. Die Anregungen führten dazu, daß sich eine „Open-Ended Working Group“ als Arbeitsgruppe der UN-Menschenrechtskommission bildete. Diese Arbeitsgruppe legte am 20. Dezember 1993 den ersten Entwurf eines Zusatzprotokolls zur KRK vor.⁷ Er umfaßt insgesamt zehn Artikel. Hierin wird festgehalten, daß 18 Jahre als unterste Grenze zur Teilnahme an Feindseligkeiten gelten soll.

Dieses Zusatzprotokoll wird seit nunmehr vier Jahren in diversen Ausschüssen beraten; leider zeichnet sich derzeit noch kein Ende der Beratungen ab. Ganz im Gegenteil: Die letzte Sitzung des Ausschusses vom 2.-13. Februar 1998 wurde ergebnislos abgebrochen, da es dem Ausschuss nicht möglich war, zu einer Entscheidung zu kommen.⁸ Gleichwohl schätzt die Bundesregierung ein, daß die Verhandlungen insofern dem Abschluß ein gutes Stück näher gekommen seien, als die Zusammenfassung des Verhandlungsstandes durch den Vorsitzenden der Arbeitsgruppe nur noch von sehr wenigen Staaten abgelehnt worden seien. Die meisten beteiligten Staaten sehen sie dagegen als gute Ausgangsbasis für den weiteren Verhandlungsprozeß an.

IV. Studie der Vereinten Nationen

Am 20. Dezember 1993 beschloß die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Erstellung einer Studie mit dem Thema „Die Auswirkungen von bewaffneten Konflikten auf Kinder“. Diese umfangreiche Studie (ca. 100 Seiten) wurde der Generalversammlung am 8. November 1996 durch die Sonderbeauftragte *Garca Machel* vorgestellt. Auch hierin finden sich Aussagen zum Thema Kindersoldaten. Insbesondere gibt es auch Informationen über die Anwerbung von Kindersoldaten, ihre soziale Deintegration, Möglichkeiten der Rehabilitation von ehemaligen Kindersoldaten. Es wird dazu aufgefordert, eine globale Kampagne unter Beteiligung von verschiedenen Organisationen, z.B. IKRK, IFRK, Radda Barnen, Quäker, UNICEF, UNHCR, mit dem Ziel zu starten, die Teilnahme von Kindern unter 18 Jahren an Feindseligkeiten zu verbieten.⁹ Anlässlich der Vorstellung dieser Studie bestätigte die Bundesregierung nochmals ihre Haltung, daß das Mindestalter zur Teilnahme an bewaffneten Konflikten auf 18 Jahren heraufgesetzt werden müsse.

Auf der Grundlage des *Graca Machel*-Berichts und der Resolution 51/77 der UN-Generalversammlung wurde das Amt des mit *Olara A. Otunnu* besetzten „Special Representative of the Secretary-General for Children in Armed Conflicts“ eingerichtet, das aus freiwilligen Beiträgen finanziert wird. Seine Aufgabe besteht vor allem darin, auf das Schicksal der Kinder im Krieg hinzuweisen und Entwicklungen zu beobachten und zu bewerten. Besonderer Wert legt er dabei auf die Partnerschaft mit den Organisationen der Zivilgesellschaft. Es versteht sich von selbst, daß *Otunnu* sehr an der Schaffung höherer Schutzstandards interessiert ist.

V. Rotkreuz-Aktivitäten

Bereits mehrmals hat sich die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung mit dem Thema Kindersoldaten be-

- 4 Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 10. Juli 1992, BGBl. II S. 990.
- 5 Das Parlament Nr. 27 vom 24. Juni 1998.
- 6 Gemäß Art. 43 KRK zur Überprüfung der Fortschritte der Staaten bei der Umsetzung der KRK etc.
- 7 Commission on Human Rights, UN Doc. E/CN.4/1994/91.
- 8 IFRK Weekly News vom 12. Februar 1998.
- 9 Impact of Armed Conflict on Children, UN Doc. A/51/306.

schäftigt. Die XXV. Internationale Rotkreuz-Konferenz verabschiedete hierzu 1986 die Resolution Nr. IX. Auch mehrere Entschlüsse des Delegiertenrates, d.h. der Vertreter aller nationalen Gesellschaften, des IKRK und der IFRK, von 1991, 1993 und 1995 behandelten das Thema.

Die Entschliebung Nr. 14 des Delegiertenrates im Jahre 1991 (Budapest) forderte die Staaten dazu auf, sich für das Mindestalter von 18 Jahren zu engagieren, entweder durch einseitige Erklärungen oder aber auch durch bilaterale oder regionale Übereinkünfte. Weiter wurde das Henry-Dunant-Institut (HDI) aufgefordert, eine Studie über Kindersoldaten zu erstellen. Diese erschien unter dem Titel „Child Soldiers - The Role of children and armed conflicts“ im Dezember 1993.¹⁰

Die nächste Tagung des Delegiertenrates fand 1993 in Birmingham statt und setzte auch das Thema Kindersoldaten wieder auf die Tagesordnung. In der Entschliebung Nr. 4 forderte die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung (bereits in Kenntnis der HDI-Studie) das IKRK sowie die IFRK in Zusammenarbeit mit dem HDI auf,

„einen Aktionsplan für die Bewegung auszuarbeiten und umzusetzen, um zu verhindern, daß Kinder unter 18 Jahren in die Streitkräfte eingegliedert werden und an bewaffneten Konflikten teilnehmen, und um sich konkret für den Schutz und die Hilfe zugunsten von Kindern einzusetzen, die Opfer bewaffneter Konflikte geworden sind“.¹¹

Die Delegiertenversammlung im Jahre 1995 (Genf) verabschiedete mit der Entschliebung Nr. 5 den „Plan of Action“ für die Rotkreuz-Bewegung, mit dem die angesprochenen Ziele des Delegiertenrates von 1995 umgesetzt werden sollten. Alle nationalen Gesellschaften wurden aufgefordert, dazu beizutragen, daß das Mindestalter für Rekrutierungen auf 18 Jahre heraufgesetzt wird. Zum „Plan of Action“ gehört z.B. die Unterstützung der Festlegung von internationalen und nationalen Standards zur Abschaffung der Rekrutierung von Kindern unter 18 Jahren und deren Respektierung und Durchsetzung bei bewaffneten Einheiten, die von Staaten und nichtstaatlichen Organen geschaffen werden. Durch Alternativangebote soll Kindern die Möglichkeit geboten werden, sich nicht freiwillig zu den Streitkräften zu melden. In der Gesellschaft soll zudem das Bewußtsein für dieses Problem geschärft werden. Es soll psychosoziale und psychische Hilfe für Kinder und Familien angeboten werden.

Zuletzt hat die Delegiertenversammlung 1997 (Sevilla) in ihrer Entschliebung Nr. 8 zum Ausdruck gebracht, daß es bedauert werde, daß noch immer keine internationale Übereinkunft erreicht worden sei und daß die Bemühungen des Roten Kreuzes in jedem Falle weitergeführt würden.

VI. Position des IKRK

Am 8. Dezember 1997 veröffentlichte das IKRK seine Position zum Zusatzprotokoll zur KRK.¹²

1. Mindestalter der Rekrutierung

Kinder unter 18 Jahren dürfen für Streitkräfte und bewaffnete Gruppen nicht rekrutiert werden;

2. Mindestalter zur Teilnahme an Feindseligkeiten

Kinder unter 18 Jahren dürfen nicht an Feindseligkeiten teilnehmen;

3. Direkte/indirekte Teilnahme an Feindseligkeiten

Direkte und indirekte Teilnahme an Feindseligkeiten muß verboten werden. Kinder dürfen, in welcher Eigenschaft auch immer, nicht in Feindseligkeiten verwickelt werden;

4. Bewaffnete Konflikte/Feindseligkeiten

Die Teilnahme von Kindern an „Feindseligkeiten“ muß verboten werden;

5. Zwangsrekrutierung/Freiwillige Anwerbung

Beides. Zwangsrekrutierung und freiwillige Anwerbung von Kindern unter 18 Jahren muß verboten werden;

6. Bewaffnete Gruppen

Jede Partei des Konflikts ist verpflichtet, die Bestimmungen der Art. 1 und 2 des Zusatzprotokolls einzuhalten. Die Anerkennung der Bestimmungen hat keinen Einfluß auf den rechtlichen Status der am Konflikt beteiligten Parteien.

VII. Position des UN-Sicherheitsrates

Auf der 3897. Sitzung des UN-Sicherheitsrates am 29. Juni 1998 gab der Präsident des Sicherheitsrates im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes „Kinder und bewaffnete Konflikte“ im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

„Der Sicherheitsrat verleiht seiner großen Besorgnis über die schädlichen Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Kinder Ausdruck.

Der Sicherheitsrat verurteilt nachdrücklich das gezielte Vorgehen gegen Kinder in bewaffneten Konflikten, namentlich die Erniedrigung, Mißhandlung, den sexuellen Mißbrauch, die Entführung und die Zwangsvertreibung von Kindern, sowie ihre Anwerbung und ihren Einsatz in Feindseligkeiten unter Verstoß gegen das Völkerrecht, und fordert alle beteiligten Parteien auf, diesen Aktivitäten ein Ende zu setzen.

Der Sicherheitsrat fordert alle beteiligten Parteien auf, ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen streng zu befolgen, insbesondere ihre Verpflichtungen aus den Genfer Abkommen von 1949, den Zusatzprotokollen von 1977 und dem Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1989 über die Rechte des Kindes. Der Rat betont, daß alle Staaten verpflichtet sind, die für schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts Verantwortlichen strafrechtlich zu verfolgen.

Der Sicherheitsrat anerkennt die Wichtigkeit des Mandats des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte, unterstützt seine Tätigkeit und begrüßt

10 Auszüge der RICR, XLIII (1992), Nr. 2.

11 Auszüge der RICR, XLV (1994), Nr. 12.

12 Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on Involvement of Children in Armed Conflicts, Position of the International Committee of the Red Cross vom 8. Dezember 1997.

seine Zusammenarbeit mit allen zuständigen Programmen, Fonds und Organen des Systems der Vereinten Nationen, bei denen er dies für zweckmäßig hält.

Der Sicherheitsrat bekundet seine Absicht, der Lage der von bewaffneten Konflikten betroffenen Kinder besondere Aufmerksamkeit zu widmen und zu diesem Zweck je nach Bedarf mit dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs und mit den zuständigen Programmen, Fonds und Organen des Systems der Vereinten Nationen Verbindung zu wahren.

Der Sicherheitsrat bekundet seine Bereitschaft, im Zuge seiner Befassung mit Situationen bewaffneter Konflikte gegebenenfalls zu prüfen, wie er bei der wirksamen Gewährung und beim wirksamen Schutz humanitärer Hilfe und Unterstützung für die notleidende Zivilbevölkerung, insbesondere für Frauen und Kinder, behilflich sein kann; geeignete Maßnahmen zu erwägen, wenn Gebäude oder Stätten, an denen sich gewöhnlich viele Kinder aufhalten, wie unter anderem Schulen, Spielplätze und Krankenhäuser, gezielt angegriffen werden; Bemühungen zu unterstützen, mit denen die Zusage erwirkt werden soll, daß die Anwerbung und der Einsatz von Kindern in bewaffneten Konflikten unter Verletzung des Völkerrechts eingestellt werden; besonderes Augenmerk auf die Entwaffnung und Demobilisierung von Kindersoldaten sowie auf die gesellschaftliche Wiedereingliederung von Kindern zu richten, die im Zuge bewaffneter Konflikte verstümmelt oder auf andere Art traumatisiert wurden; und auf Kinder abgestimmte Minenräumprogramme und Aufklärungsprogramme über die Minengefahr sowie auf Kinder ausgerichtete physi-

sche und soziale Rehabilitationsprogramme zu unterstützen und zu fördern.

Der Sicherheitsrat erkennt an, wie wichtig eine Sonderausbildung für das an friedensschaffenden, friedensichernden und friedenkonsolidierenden Tätigkeiten beteiligte Personal ist, welche die Bedürfnisse, die Interessen und die Rechte der Kinder sowie ihre Behandlung und ihren Schutz zum Inhalt hat.

Der Sicherheitsrat erkennt ferner an, daß bei allen Maßnahmen, die gemäß Artikel 41 der Charta der Vereinten Nationen ergriffen werden, zu erwägen ist, welche Auswirkungen sie auf die Zivilbevölkerung haben, wobei insbesondere die Bedürfnisse der Kinder zu berücksichtigen sind, damit angemessene humanitäre Ausnahmeregelungen geprüft werden können."

Diese Stellungnahme des UN-Sicherheitsrates, so bedeutend wie sie insgesamt auch ist, weist wieder einmal auf typische Defizite der Tätigkeit der Vereinten Nationen hin. Es fällt nämlich auf, daß der Rat die Versuche zur Anhebung der bestehenden menschenrechtlichen Standards nicht erwähnt. Insbesondere die Volksrepublik China hat sich in der Vergangenheit gestäubt, auf Menschenrechte Bezug zu nehmen. Statt dessen erweckt die Stellungnahme den Eindruck, beim Thema Kinder und Krieg handle es sich ausschließlich um ein Problem des humanitären Völkerrechts. Daß dem aber nicht so ist, machen die Versuche zur Schaffung eines Fakultativprotokolls zu Art. 38 KRK deutlich.

Nochmals: Die Sonderurlaubsfähigkeit von Verbreitungsveranstaltungen des Deutschen Roten Kreuzes

Sascha Rolf Lüder*

Nehmen Angehörige des öffentlichen Dienstes an Veranstaltungen des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) teil, welche die Verbreitung des humanitären Völkerrechtes zum Gegenstand haben, stellt sich die Frage, ob diesen hierfür gemäß § 7 S. 1 Nr. 3 SUrlV¹ i.V.m. Nr. 1 der Richtlinien² Urlaub unter Fortzahlung der Besoldung gewährt werden kann. Der Bundeskonventionsbeauftragte des DRK Professor Dr. Horst Fischer ist der Ansicht, daß es sich bei den Verbreitungsseminaren des DRK um förderungswürdige Bildungsveranstaltungen i.S. dieser Vorschriften handelt. Aus diesem Grunde hatte er im August 1997 bei der gemäß Nr. 3 lit. b der Richtlinien zuständigen Bundeszentrale für politische Bildung die Anerkennung dieser Seminare beantragt.

Kürzlich teilte die Bundeszentrale für politische Bildung dem Bundeskonventionsbeauftragten mit, die Seminarveranstaltungen des DRK zur Verbreitung des humanitären Völkerrechtes seien an sich i.S. obiger Vorschriften anerkanntsfähig. Allerdings vermochte die Bundeszentrale für politische Bildung keine generelle Anerkennung für diesbezügliche Veranstaltungen auszusprechen. Folgerichtig stellte sie anheim, jeweils für ein entsprechendes Seminar oder eine

entsprechende Seminarreihe einen Anerkennungsantrag zu stellen.

Ein solcher Anerkennungsantrag kommt vor allem für die folgenden Veranstaltungen des DRK in Frage:

- Referendartagungen zum humanitären Völkerrecht, gemeinsam veranstaltet von den jeweiligen DRK-Landesverbänden und dem IFHV, zum Teil auch mit den Justizministerien der jeweiligen Länder;³

* Sascha Rolf Lüder ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

- 1 Verordnung über Sonderurlaub für Bundesbeamte und Richter im Bundesdienst, BGBl. 1992 I, S. 977 ff.
- 2 Richtlinien des BMI zur Durchführung des § 7 S. 1 Nr. 3 der Verordnung über Sonderurlaub für Bundesbeamte und Richter im Bundesdienst, VMBI. 1965, S. 488 ff.
- 3 Inwiefern allerdings bei solchen Referendartagungen, die unter Beteiligung des Justizministeriums eines Landes veranstaltet werden, überhaupt eine Anerkennung der Sonderurlaubsfähigkeit erforderlich ist, erscheint fraglich. Eine Verneinung des Anerkennungserfordernisses mag sich aus § 7 S. 1 Nr. 1 SUrlV i.V.m. Nr. 2 der Richtlinien ergeben, welche die Teilnahme an solchen Veranstaltungen betrifft, die von staatlichen oder kommunalen Stellen durchgeführt werden. Als „staatliche Stelle“ bezeichnet Nr. 2 der Richtlinien insbesondere den Bund und die Länder.

- **Sommerkurs im humanitären Völkerrecht**, gemeinsam veranstaltet vom DRK, dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und dem IFHV;
- **Teinacher Tagung der Rechtsberater der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des DRK**, gemeinsam veranstaltet vom DRK-Landesverband Baden-Württemberg, dem Völkerrechtsreferat des Bundesministeriums der Verteidigung und dem IFHV;⁴
- **Seminare zu aktuellen Fragen des humanitären Völkerrechts**, gemeinsam veranstaltet vom DRK und dem IFHV, zum Teil auch von den jeweiligen Untergliederungen des DRK.

Bei sämtlichen Veranstaltungen steht die Verbreitung der vier Genfer Abkommen und ihrer beiden Zusatzprotokolle im Mittelpunkt. Durch eine Anerkennung für diese vom DRK durchgeführten Unterrichtsmaßnahmen mag sichergestellt werden, daß den am Verbreitungsgedanken Interessierten eine erfolgreiche Teilnahme an den o.g. Veranstaltungen ermöglicht wird.

4 Auch hinsichtlich der Teinacher Tagung ist auf Grund der Beteiligung des Bundesministeriums der Verteidigung als staatlicher Stelle i.S.d. § 7 S. 1 Nr. 2 UrfV i.V.m. Nr. 2 der Richtlinien fraglich, ob diese Veranstaltung überhaupt als sonderurlaubsfähig anerkannt werden muß.

Neueröffnung des Henry-Dunant-Museums in Heiden

Christian B. Schad*

Unter reger Teilnahme von Rotkreuz-Gemeinschaften aus aller Welt wurde am 1. Juli 1998 das neugestaltete, erweiterte und weltweit einzige Henry-Dunant-Museum in Heiden in der Ostschweiz neu eröffnet. Damit ist die Zeit des Auslagerns und der Provisorien vorbei. *Henry Dunant*, der erste Friedensnobelpreisträger, lebte die letzten Jahre seines Lebens - aus Stuttgart kommend und von der Welt vergessen - im Biedermeier-Dorf Heiden im Appenzellerland oberhalb des Bodensees. Ihm ist das neu gestaltete Museum im ehemaligen und nun vollständig renovierten früheren Bezirksspital Heiden gewidmet. Die Gedenkstätte soll die Besucher anregen, sich in der Stille dieser Räume mit dem wechselvollen Leben *Dunants* auseinanderzusetzen, insbesondere mit dessen unverändert zeitgemäßen Visionen einer Welt ohne Krieg und soziale Not.

I. Das Museum

Der Biedermeier-Bau in der Asylstraße erstrahlt in neuem Glanz. Für die Museumskonzeption im Innern des Gebäudes steht die Persönlichkeit *Dunants* im Vordergrund; es ist also kein Rotkreuz-Museum, wie es etwa in Genf zu finden ist. Die wenigen authentischen Gegenstände aus seinem Besitz, die erhalten geblieben sind, werden im Museum in einer Rekonstruktion seines Krankenzimmers gezeigt. Die Gedenkstätte befindet sich also an einem authentischen Ort, an dem *Dunant* 18 Jahre, von 1892 bis zu seinem Tode im Jahre 1910, verweilte. Die Ausstellung verzichtet bewußt auf spektakuläre Einrichtungen und Effekthascherei. Der Besucher wird durch die Räume geleitet, indem ihm in übersichtlicher Weise anhand einer Zeitbande die Lebensstationen präsentiert werden. Im Zentrum des ersten Raumes, welcher sich mit seiner Jugendzeit befaßt, ist eine Originalschrift seiner „Erinnerungen an Solferino“ ausgestellt, daneben ist eine Wand mit den Lebensdaten der in Solferino gefallenen Soldaten. So wird ein unmittelbarer und einfühlsamer Bezug zwischen den Schicksalen der Soldaten und ihrem Weiterleben in der Schrift *Dunants* hergestellt. In den nächsten Räu-

men folgen die Stationen seiner Reisen und die Gründung des Roten Kreuzes in Genf. Im dritten Raum sind Utensilien seiner Heidenzeit ausgestellt: sein Schreibtisch, sein Hut, seine Taschenuhr. Abschließend sind im vierten Raum *Dunants* vier Kollagen zu sehen, die seine Visionen widerspiegeln. Hier wird in aller Deutlichkeit veranschaulicht, welche Bilder ihn innerlich bewegt haben. Sie sind Quelle seines Engagements für Humanität und Menschenrechte; ein Ort der Nachdenklichkeit, der den Besucher über die Aktualität seiner Gedanken anregen möchte.

II. Die Einweihungsfeier

Die anwesenden Vertreter aus Politik, Kultur, Wirtschaft und der Rotkreuz-Gemeinschaften wurden von Frau *Dr. Ethel Kocher*, Präsidentin des Schweizerischen Roten Kreuzes, Sektion Appenzel Außerrhoden, und Mitträgerin des Museums, begrüßt. Geladen waren unter anderem Staatssekretär *Kellenberger* vom Schweizerischen Auswärtigen Amt, Vertreter des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), der Henry-Dunant-Gesellschaften aus Genf, Paris und Pristina (Kosovo) sowie nationale Rotkreuz-Vertreter aus der Schweiz, Österreich, Liechtenstein, Japan und Deutschland. Die deutschen Rotkreuz-Vertreter kamen aus dem Landesverband Baden-Württemberg sowie den Kreisverbänden Stuttgart und Ravensburg, die schon bisher einen engen Kontakt mit Heiden pflegten.

Kellenberger, selbst gebürtiger Heidener, betonte in seiner Ansprache, daß *Dunant* für das Ansehen der Schweiz wohl mehr getan habe als jeder andere Schweizer. Wesentliche Elemente des schweizerischen Selbstverständnisses seien von *Dunant* direkt oder indirekt definiert worden und bis heute gültig. Seine Grundgedanken seien hierbei immer wieder auf die Überwindung unheilvoller Gräben zwischen

* *Christian B. Schad, M.A.*, ist Konventionsbeauftragter des DRK-KV Stuttgart.

Menschen, Völkern und Staaten gerichtet und damit nach wie vor hochaktuell. Auch heute sei im Sinne *Dunants* nicht nur registrierendes Beobachten vonnöten, sondern konkretes Handeln. Diesen Gedanken nahm der Genfer Vertreter der Henry-Dunant-Gesellschaft nicht ganz ohne Ironie auf:

„Das Beste was Genf der Schweiz gegeben hat, war Dunant. Das Beste, was die Schweiz Dunant gegeben hat, ist das Museum“.

Die anschließenden Grußworte von den Vertretern der Stiftung, die das Museum finanzieren half, sowie den politischen Vertretern der Gemeinde und des Kantons rundeten die Feststunde ab.

III. Die Eröffnung

Zur Museumseröffnung wanderte die Festgesellschaft anschließend zum Museum. Dort wurde gemeinsam von *Hermann Bergundthal*, Präsident des Vereins Henry-Dunant-Museum Heiden, *Dr. Rodolphe de Haller*, Vizepräsident des IKRK, und *Kibi Takesshi*, Mitglied des Henry Dunant-Study-Center Tokio, das rote Band durchschnitten. Nun konnte man einen ersten Museumsrundgang unternehmen oder einen geführten Spaziergang durch Heiden, vorbei an *Dunants* Denkmal, seinem Gasthof und seinem Postamt.

IV. Neuer Dunant-Film

In einem gesonderten Raum des Hauses wurde der neu produzierte Videofilm über *Dunant* gezeigt. Es gibt ihn in deut-

scher, englischer und japanischer Sprache. Dieser kann im Museum käuflich erworben werden, wie auch eine Tonbandkassette, die das Leben dieses großen Humanisten in der Schweiz reportiert. Ein Muß für jeden Kreisverband, Ortsverein oder jede Bereitschaft.

V. Festbuffet

Das abendliche Festbuffet war liebevoll von Behinderten aus der Umgebung dekoriert und stiftete eine familiäre Atmosphäre. Auf weißen Steinen mit einem roten Kreuz konnte man Zitate *Dunants* lesen, beispielsweise dieses:

„Lassen wir uns nicht vom Zweifel befallen. Er behindert moralisch gebotenes Handeln.“

Eine achtköpfige Geschwisterkapelle umrahmte dabei das Fest mit musikalischen Beiträgen von Lebensstationen *Dunants*. Die Steine durften die Teilnehmer zum Abschluß mitnehmen - eine Geste ganz im Sinne *Dunants*.¹

1 Das Museum ist in den Sommermonaten von Juli bis Oktober von Dienstag bis Samstag (14.00 bis 17.00 Uhr) sowie an Sonn- und Feiertagen (10.00 bis 16.00 Uhr) geöffnet. In den Wintermonaten von November bis März ist es am Mittwoch und Samstag (14.00 bis 17.00 Uhr) sowie an Sonn- und Feiertagen (10.00 bis 16.00 Uhr) geöffnet. Für Rotkreuz-Gemeinschaften werden interaktive Führungen nicht nur durch das Museum angeboten, sondern auch auf den Spuren *Dunants* durch das Dorf Heiden. Anmeldungen können direkt erfolgen bei: Henry-Dunant-Museum Heiden, Asylstraße 2, Postfach 243, CH-9410 Heiden, Telefon und Telefax: (0041) (71) 8914404.

UN Doc. A/CONF.183/9

17 July 1998

Rome Statute of the International Criminal Court

Adopted by the United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court on 17 July 1998 (Excerpts)

PREAMBLE

Conscious that all peoples are united by common bonds, their cultures pieced together in a shared heritage, and concerned that this delicate mosaic may be shattered at any time,

Mindful that during this century millions of children, women and men have been victims of unimaginable atrocities that deeply shock the conscience of humanity,

Recognizing that such grave crimes threaten the peace, security and well-being of the world,

Affirming that the most serious crimes of concern to the international community as a whole must not go unpunished and that their effective prosecution must be ensured by taking measures at the national level and by enhancing international cooperation,

Determined to put an end to impunity for the perpetrators of these crimes and thus to contribute to the prevention of such crimes,

Recalling that it is the duty of every State to exercise its criminal jurisdiction over those responsible for international crimes,

Reaffirming the Purposes and Principles of the Charter of the United Nations, and in particular that all States shall refrain from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations,

Emphasizing in this connection that nothing in this Statute shall be taken as authorizing any State Party to intervene in an armed conflict in the internal affairs of any State,

Determined to these ends and for the sake of present and future generations, to establish an independent permanent International Criminal Court in relationship with the United Nations system, with jurisdiction over the most serious crimes of concern to the international community as a whole,

Emphasizing that the International Criminal Court established under this Statute shall be complementary to national criminal jurisdictions,

Resolved to guarantee lasting respect for the enforcement of international justice,

Have agreed as follows:

PART I
ESTABLISHMENT OF THE COURTArticle 1
The Court

An International Criminal Court („the Court“) is hereby established. It shall be a permanent institution and shall have the power to exercise its jurisdiction over persons for the most serious crimes of international concern, as referred to in this Statute, and shall be complementary to national criminal jurisdictions. The jurisdiction and functioning of the Court shall be governed by the provisions of this Statute.

Article 2

Relationship of the Court with the United Nations

The Court shall be brought into relationship with the United Nations through an agreement to be approved by the Assembly of States Parties to this Statute and thereafter concluded by the President of the Court on its behalf.

Article 3

Seat of the Court

1. The seat of the Court shall be established at The Hague in the Netherlands („the host State“).

2. The Court shall enter into a headquarters agreement with the host State, to be approved by the Assembly of States Parties and thereafter concluded by the President of the Court on its behalf.

3. The Court may sit elsewhere, whenever it considers it desirable, as provided in this Statute.

Article 4

Legal status and powers of the Court

1. The Court shall have international legal personality. It shall also have such legal capacity as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfilment of its purposes.

2. The Court may exercise its functions and powers, as provided in this Statute, on the territory of any State Party and, by special agreement, on the territory of any other State.

PART 2

JURISDICTION, ADMISSIBILITY AND APPLICABLE LAW

Article 5

Crimes within the jurisdiction of the Court

1. The jurisdiction of the Court shall be limited to the most serious crimes of concern to the international community as a whole. The Court has jurisdiction in accordance with this Statute with respect to the following crimes:

- (a) The crime of genocide;
- (b) Crimes against humanity;
- (c) War crimes;
- (d) The crime of aggression.

2. The Court shall exercise jurisdiction over the crime of aggression once a provision is adopted in accordance with articles 121 and 123 defining the crime and setting out the conditions under which the Court shall exercise jurisdiction with respect to this crime. Such a provision shall be consistent with the relevant provisions of the Charter of the United Nations.

Article 6

Genocide

For the purpose of this Statute, „genocide“ means any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnic, racial or religious group, as such:

- (a) Killing members of the group;
- (b) Causing serious bodily or mental harm to members of the group;
- (c) Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part;
- (d) Imposing measures intended to prevent births within the group;
- (e) Forcibly transferring children of the group to another group.

Article 7

Crimes against humanity

1. For the purpose of this Statute, „crime against humanity“ means any of the following acts when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack:

- (a) Murder;
- (b) Extermination;
- (c) Enslavement;
- (d) Deportation or forcible transfer of population;
- (e) Imprisonment or other severe deprivation of physical liberty in violation of fundamental rules of international law;
- (f) Torture;
- (g) Rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, enforced sterilization, or any other form of sexual violence of comparable gravity;
- (h) Persecution against any identifiable group or collectivity on political, racial, national, ethnic, cultural, religious, gender as defined in paragraph 3, or other grounds that are universally recognized as impermissible under international law, in connection with any act referred to in this paragraph or any crime within the jurisdiction of the Court;
- (i) Enforced disappearance of persons;
- (j) The crime of apartheid;
- (k) Other inhumane acts of a similar character intentionally causing great suffering, or serious injury to body or to mental or physical health.

2. For the purpose of paragraph 1:

- (a) „Attack directed against any civilian population“ means a course of conduct involving the multiple commission of acts referred to in paragraph 1 against any civilian population, pursuant to or in furtherance of a State or organizational policy to commit such attack;
- (b) „Extermination“ includes the intentional infliction of conditions of life, inter alia the deprivation of access to food and medicine, calculated to bring about the destruction of part of a population;
- (c) „Enslavement“ means the exercise of any or all of the powers attaching to the right of ownership over a person and includes the exercise of such power in the course of trafficking in persons, in particular women and children;
- (d) „Deportation or forcible transfer of population“ means forced displacement of the persons concerned by expulsion or other coercive acts from the area in which they are lawfully present, without grounds permitted under international law;
- (e) „Torture“ means the intentional infliction of severe pain or suffering, whether physical or mental, upon a person in the custody or under the control of the accused; except that torture shall not include pain or suffering arising only from, inherent in or incidental to, lawful sanctions;
- (f) „Forced pregnancy“ means the unlawful confinement, of a woman forcibly made pregnant, with the intent of affecting the ethnic composition of any population or carrying out other grave violations of international law. This definition shall not in any way be interpreted as affecting national laws relating to pregnancy;
- (g) „Persecution“ means the intentional and severe deprivation of fundamental rights contrary to international law by reason of the identity of the group or collectivity;
- (h) „The crime of apartheid“ means inhumane acts of a character similar to those referred to in paragraph 1, committed in the context of an institutionalized regime of systematic oppression and domi-

nation by one racial group over any other racial group or groups and committed with the intention of maintaining that regime;

- (i) „Enforced disappearance of persons“ means the arrest, detention or abduction of persons by, or with the authorization, support or acquiescence of, a State or a political organization, followed by a refusal to acknowledge that deprivation of freedom or to give information on the fate or whereabouts of those persons, with the intention of removing them from the protection of the law for a prolonged period of time.

3. For the purpose of this Statute, it is understood that the term „gender“ refers to the two sexes, male and female, within the context of society. The term „gender“ does not indicate any meaning different from the above.

Article 8

War crimes

1. The Court shall have jurisdiction in respect of war crimes in particular when committed as a part of a plan or policy or as part of a large-scale commission of such crimes.

2. For the purpose of this Statute, „war crimes“ means:

(a) Grave breaches of the Geneva Conventions of 12 August 1949, namely, any of the following acts against persons or property protected under the provisions of the relevant Geneva Convention:

- (i) Wilful killing;
- (ii) Torture or inhuman treatment, including biological experiments;
- (iii) Wilfully causing great suffering, or serious injury to body or health;
- (iv) Extensive destruction and appropriation of property, not justified by military necessity and carried out unlawfully and wantonly;
- (v) Compelling a prisoner of war or other protected person to serve in the forces of a hostile Power;
- (vi) Wilfully depriving a prisoner of war or other protected person of the rights of fair and regular trial;
- (vii) Unlawful deportation or transfer or unlawful confinement;
- (viii) Taking of hostages.

(b) Other serious violations of the laws and customs applicable in international armed conflict, within the established framework of international law, namely, any of the following acts:

- (i) Intentionally directing attacks against the civilian population as such or against individual civilians not taking direct part in hostilities;
- (ii) Intentionally directing attacks against civilian objects, that is, objects which are not military objectives;
- (iii) Intentionally directing attacks against personnel, installations, material, units or vehicles involved in a humanitarian assistance or peacekeeping mission in accordance with the Charter of the United Nations, as long as they are entitled to the protection given to civilians or civilian objects under the international law of armed conflict;
- (iv) Intentionally launching an attack in the knowledge that such attack will cause incidental loss of life or injury to civilians or damage to civilian objects or widespread, long-term and severe damage to the natural environment which would be clearly excessive in relation to the concrete and direct overall military advantage anticipated;
- (v) Attacking or bombarding, by whatever means, towns, villages, dwellings or buildings which are undefended and which are not military objectives;
- (vi) Killing or wounding a combatant who, having laid down his arms or having no longer means of defence, has surrendered at discretion;
- (vii) Making improper use of a flag of truce, of the flag or of the military insignia and uniform of the enemy or of the United Nations.

as well as of the distinctive emblems of the Geneva Conventions, resulting in death or serious personal injury;

(viii) The transfer, directly or indirectly, by the Occupying Power of parts of its own civilian population into the territory it occupies, or the deportation or transfer of all or parts of the population of the occupied territory within or outside this territory;

(ix) Intentionally directing attacks against buildings dedicated to religion, education, art, science or charitable purposes, historic monuments, hospitals and places where the sick and wounded are collected, provided they are not military objectives;

(x) Subjecting persons who are in the power of an adverse party to physical mutilation or to medical or scientific experiments of any kind which are neither justified by the medical, dental or hospital treatment of the person concerned nor carried out in his or her interest, and which cause death to or seriously endanger the health of such person or persons;

(xi) Killing or wounding treacherously individuals belonging to the hostile nation or army;

(xii) Declaring that no quarter will be given;

(xiii) Destroying or seizing the enemy's property unless such destruction or seizure be imperatively demanded by the necessities of war;

(xiv) Declaring abolished, suspended or inadmissible in a court of law the rights and actions of the nationals of the hostile party;

(xv) Compelling the nationals of the hostile party to take part in the operations of war directed against their own country, even if they were in the belligerent's service before the commencement of the war;

(xvi) Pillaging a town or place, even when taken by assault;

(xvii) Employing poison or poisoned weapons;

(xviii) Employing asphyxiating, poisonous or other gases, and all analogous liquids, materials or devices;

(xix) Employing bullets which expand or flatten easily in the human body, such as bullets with a hard envelope which does not entirely cover the core or is pierced with incisions;

(xx) Employing weapons, projectiles and material and methods of warfare which are of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering or which are inherently indiscriminate in violation of the international law of armed conflict, provided that such weapons, projectiles and material and methods of warfare are the subject of a comprehensive prohibition and are included in an annex to this Statute, by an amendment in accordance with the relevant provisions set forth in articles 121 and 123;

(xxi) Committing outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment;

(xxii) Committing rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, as defined in article 7, paragraph 2 (f), enforced sterilization, or any other form of sexual violence also constituting a grave breach of the Geneva Conventions;

(xxiii) Utilizing the presence of a civilian or other protected person to render certain points, areas or military forces immune from military operations;

(xxiv) Intentionally directing attacks against buildings, material, medical units and transport, and personnel using the distinctive emblems of the Geneva Conventions in conformity with international law;

(xxv) Intentionally using starvation of civilians as a method of warfare by depriving them of objects indispensable to their survival, including willfully impeding relief supplies as provided for under the Geneva Conventions;

(xxvi) Conscripting or enlisting children under the age of fifteen years into the national armed forces or using them to participate actively in hostilities.

(c) In the case of an armed conflict not of an international character, serious violations of article 3 common to the four Geneva Conventions of 12 August 1949, namely, any of the following acts committed against persons taking no active part in the hostilities, including members of armed forces who have laid down their arms and those placed hors de combat by sickness, wounds, detention or any other cause:

(i) Violence to life and person, in particular murder of all kinds, mutilation, cruel treatment and torture;

(ii) Committing outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment;

(iii) Taking of hostages;

(iv) The passing of sentences and the carrying out of executions without previous judgement pronounced by a regularly constituted court, affording all judicial guarantees which are generally recognized as indispensable.

(d) Paragraph 2 (c) applies to armed conflicts not of an international character and thus does not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence or other acts of a similar nature.

(e) Other serious violations of the laws and customs applicable in armed conflicts not of an international character, within the established framework of international law, namely, any of the following acts:

(i) Intentionally directing attacks against the civilian population as such or against individual civilians not taking direct part in hostilities;

(ii) Intentionally directing attacks against buildings, material, medical units and transport, and personnel using the distinctive emblems of the Geneva Conventions in conformity with international law;

(iii) Intentionally directing attacks against personnel, installations, material, units or vehicles involved in a humanitarian assistance or peacekeeping mission in accordance with the Charter of the United Nations, as long as they are entitled to the protection given to civilians or civilian objects under the law of armed conflict;

(iv) Intentionally directing attacks against buildings dedicated to religion, education, art, science or charitable purposes, historic monuments, hospitals and places where the sick and wounded are collected, provided they are not military objectives;

(v) Pillaging a town or place, even when taken by assault;

(vi) Committing rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, as defined in article 7, paragraph 2 (f), enforced sterilization, and any other form of sexual violence also constituting a serious violation of article 3 common to the four Geneva Conventions;

(vii) Conscripting or enlisting children under the age of fifteen years into armed forces or groups or using them to participate actively in hostilities;

(viii) Ordering the displacement of the civilian population for reasons related to the conflict, unless the security of the civilians involved or imperative military reasons so demand;

(ix) Killing or wounding treacherously a combatant adversary;

(x) Declaring that no quarter will be given;

(xi) Subjecting persons who are in the power of another party to the conflict to physical mutilation or to medical or scientific experiments of any kind which are neither justified by the medical, dental or hospital treatment of the person concerned nor carried out in his or her interest, and which cause death to or seriously endanger the health of such person or persons;

(xii) Destroying or seizing the property of an adversary unless such destruction or seizure be imperatively demanded by the necessities of the conflict;

(f) Paragraph 2 (e) applies to armed conflicts not of an international character and thus does not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence or other acts of a similar nature. It applies to armed conflicts that take place in the territory of a State when there is protracted armed conflict between governmental authorities and organized armed groups or between such groups.

3. Nothing in paragraphs 2 (c) and (d) shall affect the responsibility of a Government to maintain or re-establish law and order in the State or to defend the unity and territorial integrity of the State, by all legitimate means.

Article 9**Elements of Crimes**

1. Elements of Crimes shall assist the Court in the interpretation and application of articles 6, 7 and 8. They shall be adopted by a two-thirds majority of the members of the Assembly of States Parties.

2. Amendments to the Elements of Crimes may be proposed by:

- (a) Any State Party;
- (b) The judges acting by an absolute majority;
- (c) The Prosecutor.

Such amendments shall be adopted by a two-thirds majority of the members of the Assembly of States Parties.

3. The Elements of Crimes and amendments thereto shall be consistent with this Statute.

Article 10

Nothing in this Part shall be interpreted as limiting or prejudicing in any way existing or developing rules of international law for purposes other than this Statute.

Article 11**Jurisdiction *ratione temporis***

1. The Court has jurisdiction only with respect to crimes committed after the entry into force of this Statute.

2. If a State becomes a Party to this Statute after its entry into force, the Court may exercise its jurisdiction only with respect to crimes committed after the entry into force of this Statute for that State, unless that State has made a declaration under article 12, paragraph 3.

Article 12**Preconditions to the exercise of jurisdiction**

1. A State which becomes a Party to this Statute thereby accepts the jurisdiction of the Court with respect to the crimes referred to in article 5.

2. In the case of article 13, paragraph (a) or (c), the Court may exercise its jurisdiction if one or more of the following States are Parties to this Statute or have accepted the jurisdiction of the Court in accordance with paragraph 3:

- (a) The State on the territory of which the conduct in question occurred or, if the crime was committed on board a vessel or aircraft, the State of registration of that vessel or aircraft;
- (b) The State of which the person accused of the crime is a national.

3. If the acceptance of a State which is not a Party to this Statute is required under paragraph 2, that State may, by declaration lodged with the Registrar, accept the exercise of jurisdiction by the Court with respect to the crime in question. The accepting State shall cooperate with the Court without any delay or exception in accordance with Part 9.

Article 13**Exercise of jurisdiction**

The Court may exercise its jurisdiction with respect to a crime referred to in article 5 in accordance with the provisions of this Statute if:

(a) A situation in which one or more of such crimes appears to have been committed is referred to the Prosecutor by a State Party in accordance with article 14;

(b) A situation in which one or more of such crimes appears to have been committed is referred to the Prosecutor by the Security Council acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations; or

(c) The Prosecutor has initiated an investigation in respect of such a crime in accordance with article 15.

Article 14**Referral of a situation by a State Party**

1. A State Party may refer to the Prosecutor a situation in which one or more crimes within the jurisdiction of the Court appear to have been committed requesting the Prosecutor to investigate the situation for the purpose of determining whether one or more specific persons should be charged with the commission of such crimes.

2. As far as possible, a referral shall specify the relevant circumstances and be accompanied by such supporting documentation as is available to the State referring the situation.

Article 15**Prosecutor**

1. The Prosecutor may initiate investigations *proprio motu* on the basis of information on crimes within the jurisdiction of the Court.

2. The Prosecutor shall analyse the seriousness of the information received. For this purpose, he or she may seek additional information from States, organs of the United Nations, intergovernmental or non-governmental organizations, or other reliable sources that he or she deems appropriate, and may receive written or oral testimony at the seat of the Court.

3. If the Prosecutor concludes that there is a reasonable basis to proceed with an investigation, he or she shall submit to the Pre-Trial Chamber a request for authorization of an investigation, together with any supporting material collected. Victims may make representations to the Pre-Trial Chamber, in accordance with the Rules of Procedure and Evidence.

4. If the Pre-Trial Chamber, upon examination of the request and the supporting material, considers that there is a reasonable basis to proceed with an investigation, and that the case appears to fall within the jurisdiction of the Court, it shall authorize the commencement of the investigation, without prejudice to subsequent determinations by the Court with regard to the jurisdiction and admissibility of a case.

5. The refusal of the Pre-Trial Chamber to authorize the investigation shall not preclude the presentation of a subsequent request by the Prosecutor based on new facts or evidence regarding the same situation.

6. If, after the preliminary examination referred to in paragraphs 1 and 2, the Prosecutor concludes that the information provided does not constitute a reasonable basis for an investigation, he or she shall inform those who provided the information. This shall not preclude the Prosecutor from considering further information submitted to him or her regarding the same situation in the light of new facts or evidence.

Article 16**Deferral of investigation or prosecution**

No investigation or prosecution may be commenced or proceeded with under this Statute for a period of 12 months after the Security

Council, in a resolution adopted under Chapter VII of the Charter of the United Nations, has requested the Court to that effect; that request may be renewed by the Council under the same conditions.

Article 17

Issues of admissibility

1. Having regard to paragraph 10 of the Preamble and article 1, the Court shall determine that a case is inadmissible where:

- The case is being investigated or prosecuted by a State which has jurisdiction over it, unless the State is unwilling or unable genuinely to carry out the investigation or prosecution;
- The case has been investigated by a State which has jurisdiction over it and the State has decided not to prosecute the person concerned, unless the decision resulted from the unwillingness or inability of the State genuinely to prosecute;
- The person concerned has already been tried for conduct which is the subject of the complaint, and a trial by the Court is not permitted under article 20, paragraph 3;
- The case is not of sufficient gravity to justify further action by the Court.

2. In order to determine unwillingness in a particular case, the Court shall consider, having regard to the principles of due process recognized by international law, whether one or more of the following exist, as applicable:

- The proceedings were or are being undertaken or the national decision was made for the purpose of shielding the person concerned from criminal responsibility for crimes within the jurisdiction of the Court referred to in article 5;
- There has been an unjustified delay in the proceedings which in the circumstances is inconsistent with an intent to bring the person concerned to justice;
- The proceedings were not or are not being conducted independently or impartially, and they were or are being conducted in a manner which, in the circumstances, is inconsistent with an intent to bring the person concerned to justice.

3. In order to determine inability in a particular case, the Court shall consider whether, due to a total or substantial collapse or unavailability of its national judicial system, the State is unable to obtain the accused or the necessary evidence and testimony or otherwise unable to carry out its proceedings.

Article 18

Preliminary rulings regarding admissibility

1. When a situation has been referred to the Court pursuant to article 13 (a) and the Prosecutor has determined that there would be a reasonable basis to commence an investigation, or the Prosecutor initiates an investigation pursuant to articles 13 (c) and 15, the Prosecutor shall notify all States Parties and those States which, taking into account the information available, would normally exercise jurisdiction over the crimes concerned. The Prosecutor may notify such States on a confidential basis and, where the Prosecutor believes it necessary to protect persons, prevent destruction of evidence or prevent the absconding of persons, may limit the scope of the information provided to States.

2. Within one month of receipt of that notice, a State may inform the Court that it is investigating or has investigated its nationals or others within its jurisdiction with respect to criminal acts which may constitute crimes referred to in article 5 and which relate to the information provided in the notification to States. At the request of that State, the Prosecutor shall defer to the State's investigation of those persons unless the Pre-Trial Chamber, on the application of the Prosecutor, decides to authorize the investigation.

3. The Prosecutor's deferral to a State's investigation shall be open to review by the Prosecutor six months after the date of deferral or at any time when there has been a significant change of circumstances based on the State's unwillingness or inability genuinely to carry out the investigation.

4. The State concerned or the Prosecutor may appeal to the Appeals Chamber against a ruling of the Pre-Trial Chamber, in accordance with article 82, paragraph 2. The appeal may be heard on an expedited basis.

5. When the Prosecutor has deferred an investigation in accordance with paragraph 2, the Prosecutor may request that the State concerned periodically inform the Prosecutor of the progress of its investigations and any subsequent prosecutions. States Parties shall respond to such requests without undue delay.

6. Pending a ruling by the Pre-Trial Chamber, or at any time when the Prosecutor has deferred an investigation under this article, the Prosecutor may, on an exceptional basis, seek authority from the Pre-Trial Chamber to pursue necessary investigative steps for the purpose of preserving evidence where there is a unique opportunity to obtain important evidence or there is a significant risk that such evidence may not be subsequently available.

7. A State which has challenged a ruling of the Pre-Trial Chamber under this article may challenge the admissibility of a case under article 19 on the grounds of additional significant facts or significant change of circumstances.

Article 19

Challenges to the jurisdiction of the Court or the admissibility of a case

1. The Court shall satisfy itself that it has jurisdiction in any case brought before it. The Court may, on its own motion, determine the admissibility of a case in accordance with article 17.

2. Challenges to the admissibility of a case on the grounds referred to in article 17 or challenges to the jurisdiction of the Court may be made by:

- An accused or a person for whom a warrant of arrest or a summons to appear has been issued under article 58;
- A State which has jurisdiction over a case, on the ground that it is investigating or prosecuting the case or has investigated or prosecuted; or
- A State from which acceptance of jurisdiction is required under article 12.

3. The Prosecutor may seek a ruling from the Court regarding a question of jurisdiction or admissibility. In proceedings with respect to jurisdiction or admissibility, those who have referred the situation under article 13, as well as victims, may also submit observations to the Court.

4. The admissibility of a case or the jurisdiction of the Court may be challenged only once by any person or State referred to in paragraph 2. The challenge shall take place prior to or at the commencement of the trial. In exceptional circumstances, the Court may grant leave for a challenge to be brought more than once or at a time later than the commencement of the trial. Challenges to the admissibility of a case, at the commencement of a trial, or subsequently with the leave of the Court, may be based only on article 17, paragraph 1 (c).

5. A State referred to in paragraph 2 (b) and (c) shall make a challenge at the earliest opportunity.

6. Prior to the confirmation of the charges, challenges to the admissibility of a case or challenges to the jurisdiction of the Court shall

be referred to the Pre-Trial Chamber. After confirmation of the charges, they shall be referred to the Trial Chamber. Decisions with respect to jurisdiction or admissibility may be appealed to the Appeals Chamber in accordance with article 82.

7. If a challenge is made by a State referred to in paragraph 2 (b) or (c), the Prosecutor shall suspend the investigation until such time as the Court makes a determination in accordance with article 17.

8. Pending a ruling by the Court, the Prosecutor may seek authority from the Court:

- To pursue necessary investigative steps of the kind referred to in article 18, paragraph 6;
- To take a statement or testimony from a witness or complete the collection and examination of evidence which had begun prior to the making of the challenge; and
- In cooperation with the relevant States, to prevent the absconding of persons in respect of whom the Prosecutor has already requested a warrant of arrest under article 58.

9. The making of challenge shall not affect the validity of any act performed by the Prosecutor or any order or warrant issued by the Court prior to the making of the challenge.

10. If the Court has decided that a case is inadmissible under article 17, the Prosecutor may submit a request for a review of the decision when he or she is fully satisfied that new facts have arisen which negate the basis on which the case had previously been found inadmissible under article 17.

11. If the Prosecutor, having regard to the matters referred to in article 17, defers an investigation, the Prosecutor may request that the relevant State make available to the Prosecutor information on the proceedings. That information shall, at the request of the State concerned, be confidential. If the Prosecutor thereafter decides to proceed with an investigation, he or she shall notify the State in respect of the proceedings of which deferral has taken place.

Article 20

Ne bis in idem

1. Except as provided in this Statute, no person shall be tried before the Court with respect to conduct which formed the basis of crimes for which the person has been convicted or acquitted by the Court.

2. No person shall be tried before another court for a crime referred to in article 5 for which that person has already been convicted or acquitted by the Court.

3. No person who has been tried by another court for conduct also proscribed under articles 6, 7 or 8 shall be tried by the Court with respect to the same conduct unless the proceedings in the other court:

- Were for the purpose of shielding the person concerned from criminal responsibility for crimes within the jurisdiction of the Court; or
- Otherwise were not conducted independently or impartially in accordance with the norms of due process recognized by international law and were conducted in a manner which, in the circumstances, was inconsistent with an intent to bring the person concerned to justice.

Article 21

Applicable law

1. The Court shall apply:

- In the first place, this Statute, Elements of Crimes and its Rules of Procedure and Evidence;
- In the second place, where appropriate, applicable treaties and the principles and rules of international law, including the established principles of the international law of armed conflict;
- Failing that, general principles of law derived by the Court from national laws of legal systems of the world including, as appropriate, the national laws of States that would normally exercise jurisdiction over the crime, provided that those principles are not inconsistent with this Statute and with international law and internationally recognized norms and standards.

2. The Court may apply principles and rules of law as interpreted in its previous decisions.

3. The application and interpretation of law pursuant to this article must be consistent with internationally recognized human rights, and be without any adverse distinction founded on grounds such as gender, as defined in article 7, paragraph 3, age, race, colour, language, religion or belief, political or other opinion, national, ethnic or social origin, wealth, birth or other status.

PART 3

GENERAL PRINCIPLES OF CRIMINAL LAW

Article 22

Nullum crimen sine lege

1. A person shall not be criminally responsible under this Statute unless the conduct in question constitutes, at the time it takes place, a crime within the jurisdiction of the Court.

2. The definition of a crime shall be strictly construed and shall not be extended by analogy. In case of ambiguity, the definition shall be interpreted in favour of the person being investigated, prosecuted or convicted.

3. This article shall not affect the characterization of any conduct as criminal under international law independently of this Statute.

Article 23

Nulla poena sine lege

A person convicted by the Court may be punished only in accordance with this Statute.

Article 24

Non-retroactivity ratione personae

1. No person shall be criminally responsible under this Statute for conduct prior to the entry into force of the Statute.

2. In the event of a change in the law applicable to a given case prior to a final judgement, the law more favourable to the person being investigated, prosecuted or convicted shall apply.

Article 25

Individual criminal responsibility

1. The Court shall have jurisdiction over natural persons pursuant to this Statute.

2. A person who commits a crime within the jurisdiction of the Court shall be individually responsible and liable for punishment in accordance with this Statute.

3. In accordance with this Statute, a person shall be criminally responsible and liable for punishment for a crime within the jurisdiction of the Court if that person:

(a) Commits such a crime, whether as an individual, jointly with another or through another person, regardless of whether that other person is criminally responsible;

(b) Orders, solicits or induces the commission of such a crime which in fact occurs or is attempted;

(c) For the purpose of facilitating the commission of such a crime, aids, abets or otherwise assists in its commission or its attempted commission, including providing the means for its commission;

(d) In any other way contributes to the commission or attempted commission of such a crime by a group of persons acting with a common purpose. Such contribution shall be intentional and shall either:

(i) Be made with the aim of furthering the criminal activity or criminal purpose of the group, where such activity or purpose involves the commission of a crime within the jurisdiction of the Court; or
(ii) Be made in the knowledge of the intention of the group to commit the crime;

(e) In respect of the crime of genocide, directly and publicly incites others to commit genocide;

(f) Attempts to commit such a crime by taking action that commences its execution by means of a substantial step, but the crime does not occur because of circumstances independent of the person's intentions. However, a person who abandons the effort to commit the crime or otherwise prevents the completion of the crime shall not be liable for punishment under this Statute for the attempt to commit that crime if that person completely and voluntarily gave up the criminal purpose.

4. No provision in this Statute relating to individual criminal responsibility shall affect the responsibility of States under international law.

Article 26

Exclusion of jurisdiction over persons under eighteen

The Court shall have no jurisdiction over any person who was under the age of 18 at the time of the alleged commission of a crime.

Article 27

Irrelevance of official capacity

1. This Statute shall apply equally to all persons without any distinction based on official capacity. In particular, official capacity as a Head of State or Government, a member of a Government or parliament, an elected representative or a government official shall in no case exempt a person from criminal responsibility under this Statute, nor shall it, in and of itself, constitute a ground for reduction of sentence.

2. Immunities or special procedural rules which may attach to the official capacity of a person, whether under national or international law, shall not bar the Court from exercising its jurisdiction over such a person.

Article 28

Responsibility of commanders and other superiors

In addition to other grounds of criminal responsibility under this Statute for crimes within the jurisdiction of the Court:

1. A military commander or person effectively acting as a military commander shall be criminally responsible for crimes within the jurisdiction of the Court committed by forces under his or her effective command and control, or effective authority and control as the case may be, as a result of his or her failure to exercise control properly over such forces, where:

(a) That military commander or person either knew or, owing to the circumstances at the time, should have known that the forces were committing or about to commit such crimes; and

(b) That military commander or person failed to take all necessary and reasonable measures within his or her power to prevent or repress their commission or to submit the matter to the competent authorities for investigation and prosecution.

2. With respect to superior and subordinate relationships not described in paragraph 1, a superior shall be criminally responsible for crimes within the jurisdiction of the Court committed by subordinates under his or her effective authority and control, as a result of his or her failure to exercise control properly over such subordinates, where:

(a) The superior either knew, or consciously disregarded information which clearly indicated, that the subordinates were committing or about to commit such crimes;

(b) The crimes concerned activities that were within the effective responsibility and control of the superior; and

(c) The superior failed to take all necessary and reasonable measures within his or her power to prevent or repress their commission or to submit the matter to the competent authorities for investigation and prosecution.

Article 29

Non-applicability of statute of limitations

The crimes within the jurisdiction of the Court shall not be subject to any statute of limitations.

Article 30

Mental element

1. Unless otherwise provided, a person shall be criminally responsible and liable for punishment for a crime within the jurisdiction of the Court only if the material elements are committed with intent and knowledge.

2. For the purposes of this article, a person has intent where:

(a) In relation to conduct, that person means to engage in the conduct;

(b) In relation to a consequence, that person means to cause that consequence or is aware that it will occur in the ordinary course of events.

3. For the purposes of this article, „knowledge“ means awareness that a circumstance exists or a consequence will occur in the ordinary course of events. „Know“ and „knowingly“ shall be construed accordingly.

Article 31

Grounds for excluding criminal responsibility

1. In addition to other grounds for excluding criminal responsibility provided for in this Statute, a person shall not be criminally responsible if, at the time of that person's conduct:

(a) The person suffers from a mental disease or defect that destroys that person's capacity to appreciate the unlawfulness or nature of his

or her conduct, or capacity to control his or her conduct to conform to the requirements of law;

(b) The person is in a state of intoxication that destroys that person's capacity to appreciate the unlawfulness or nature of his or her conduct, or capacity to control his or her conduct to conform to the requirements of law, unless the person has become voluntarily intoxicated under such circumstances that the person knew, or disregarded the risk, that, as a result of the intoxication, he or she was likely to engage in conduct constituting a crime within the jurisdiction of the Court;

(c) The person acts reasonably to defend himself or herself or another person or, in the case of war crimes, property which is essential for the survival of the person or another person or property which is essential for accomplishing a military mission, against an imminent and unlawful use of force in a manner proportionate to the degree of danger to the person or the other person or property protected. The fact that the person was involved in a defensive operation conducted by forces shall not in itself constitute a ground for excluding criminal responsibility under this subparagraph;

(d) The conduct which is alleged to constitute a crime within the jurisdiction of the Court has been caused by duress resulting from a threat of imminent death or of continuing or imminent serious bodily harm against that person or another person, and the person acts necessarily and reasonably to avoid this threat, provided that the person does not intend to cause a greater harm than the one sought to be avoided. Such a threat may either be:

- (i) Made by other persons; or
- (ii) Constituted by other circumstances beyond that person's control.

2. The Court shall determine the applicability of the grounds for excluding criminal responsibility provided for in this Statute to the case before it.

3. At trial, the Court may consider a ground for excluding criminal responsibility other than those referred to in paragraph 1 where such a ground is derived from applicable law as set forth in article 21. The procedures relating to the consideration of such a ground shall be provided for in the Rules of Procedure and Evidence.

Article 32

Mistake of fact or mistake of law

1. A mistake of fact shall be a ground for excluding criminal responsibility only if it negates the mental element required by the crime.
2. A mistake of law as to whether a particular type of conduct is a crime within the jurisdiction of the Court shall not be a ground for excluding criminal responsibility. A mistake of law may, however, be a ground for excluding criminal responsibility if it negates the mental element required by such a crime, or as provided for in article 33.

Article 33

Superior orders and prescription of law

1. The fact that a crime within the jurisdiction of the Court has been committed by a person pursuant to an order of a Government or of a superior, whether military or civilian, shall not relieve that person of criminal responsibility unless:

- (a) The person was under a legal obligation to obey orders of the Government or the superior in question;
- (b) The person did not know that the order was unlawful; and
- (c) The order was not manifestly unlawful.

2. For the purposes of this article, orders to commit genocide or crimes against humanity are manifestly unlawful.

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung humanitärer Auslandseinsätze (FHAG)

23. April 1998

BT-Drs. 13/10482

A. Zielsetzung

Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, daß Hilfeinsätze im Ausland aus humanitären Gründen geleistet worden sind, ohne von den Schutzregelungen abgesichert gewesen zu sein, wie sie beispielsweise für ein freiwilliges soziales Jahr mit vergleichbaren Hilfeinsätzen vorgesehen sind. Dies ist von den Betroffenen zu Recht als Benachteiligung empfunden worden, die beseitigt werden sollte.

B. Lösung

Es ist nunmehr vorgesehen, für humanitäre Einsätze im Ausland grundsätzlich die Förderungsregelungen des freiwilligen sozialen Jahres anzuwenden.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Der im Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres vorgesehene Förderungskatalog findet entsprechende Anwendung.

Trägerschaft und der für eine Förderung in Frage kommende Personenkreis sind nicht absehbar. Verteilung und Umfang der entstehenden Kosten können daher nicht benannt werden.

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung humanitärer Auslandseinsätze (FHAG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1 Maßgebende Vorschriften

- (1) Dieses Gesetz gilt für humanitäre Einsätze im Ausland in Trägerschaft der
1. in der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossenen Verbände und ihrer Untergliederungen,
 2. Kirchen,
 3. Gebietskörperschaften sowie
 4. sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde.
- (2) Die zuständige Landesbehörde kann weitere Träger zulassen, wenn deren satzungsmäßige Zielsetzung humanitären Zwecken dient.

§ 2 Maßgebende Vorschriften

- (1) Für die Förderung der humanitären Einsätze im Ausland gelten die Regelungen des § 1 Abs. 1 Nr. 4 und 5, Abs. 3 sowie § 3 des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres vom 17. August 1964 (BGBl. I S. 640), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2118) entsprechend.
- (2) Die Regelung über die Mindestdauer in § 1 Abs. 1 Nr. 4 Satz 1 zweiter Halbsatz sowie § 1 Abs. 1 Nr. 4 Satz 3 des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres gelten nicht.

§ 3 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ersten Tage des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Das Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres und das Gesetz zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres sehen auch die Möglichkeit einer ehrenamtlichen Tätigkeit des von ihnen erfaßten Personenkreises im europäischen Ausland vor. Für diese Zeit kommen die in den beiden Gesetzen jeweils vorgesehenen Förderungsmaßnahmen zum Zuge. Das bedeutet, daß insbesondere eine umfassende Einbeziehung in den Schutz der deutschen Sozialversicherung gewährleistet ist.

Es hat sich jedoch gezeigt, daß für einen kleinen Personenkreis, der ehrenamtliche Tätigkeit im Ausland geleistet hat, Absicherungsbedarf besteht, weil er nicht auf der Grundlage der genannten Gesetze bzw. der Regelungen für Entwicklungshelfer tätig geworden ist und damit nicht dem deutschen Sozialversicherungsrecht unterfällt. Erfafßt werden sollen alle ehrenamtlichen Tätigkeiten, die außerhalb des genannten Regelungsrahmens auf eine Wiederherstellung der Lebensumstände bzw. auf eine Normalisierung der Lebensverhältnisse in den Einsatzgebieten gerichtet sind.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll diese Sicherungslücke nunmehr geschlossen werden. Dies soll in der Weise geschehen, daß für die genannten Fälle die Förderungsregelungen des freiwilligen sozialen Jahres anzuwenden sind.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Geltungsbereich)

Mit § 1 sollen alle ehrenamtlichen Tätigkeiten mit humanitärer Zielsetzung im Ausland erfaßt werden, die in der Trägerschaft der auf-

geführten Institutionen stattfinden. Die zuständige Landesbehörde soll ermächtigt sein, unter der Voraussetzung des Absatzes 2 weitere Träger zuzulassen.

Die von § 1 erfaßten humanitären Einsätze bedürfen nicht der besonderen Anerkennungskriterien des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres. Vielmehr sollen alle Einsätze erfaßt werden, die von ihrer Ausgestaltung her mit humanitärer Zielsetzung ausgestattet sind.

Zu § 2 (Maßgebende Vorschriften)

Für die Anerkennung von humanitären Einsätzen im Ausland sollen grundsätzlich die auf die Person des Dienstleistenden bezogenen Anerkennungskriterien nach dem Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres gelten. Verzichtet wird lediglich darauf, eine Mindestdauer des Einsatzes von sechs Monaten zu fordern und die mehrmalige Ableistung humanitärer Einsätze auszuschließen.

Durch analoge Rechtsanwendung soll der gesamte Förderungskatalog des genannten Gesetzes für die Dienstleistenden eröffnet werden. Dies bedeutet insbesondere eine umfassende Einbeziehung in den Schutz der deutschen Sozialversicherung. Die Beiträge hierfür sind von den jeweiligen Trägern aufzubringen.

Im übrigen gilt der im Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres vorgesehene Datenschutz auch hier.

Zu § 3 (Inkrafttreten)

Es ist vorgesehen, daß das Gesetz am ersten Tage des Kalendermonats in Kraft tritt, der auf den Tag der Verkündung folgt.

Anlage 2 Stellungnahme der Bundesregierung

Mit dem Gesetzentwurf des Bundesrates zur Förderung humanitärer Auslandseinsätze (FHAG) - BR-Drucksache 987/97 (Beschluß) - soll für humanitäre Einsätze im Ausland eine dem Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres (FSJG) entsprechende bundesrechtliche Förderungsbundlage geschaffen werden. Der Gesetzentwurf enthält in § 2 Abs. 1 die Übernahme der Regelungen des § 1 Abs. 3 FSJG. Damit beabsichtigt der Bundesrat die Einbeziehung der humanitären Auslandseinsätze in die dort aufgeführten Bestimmungen, insbesondere die sozialversicherungs- und kindergeldrechtlichen Regelungen.

Für diese vom Bundesrat gewollte Regelung wäre ein Artikelgesetz notwendig, das die Änderung jedes der dort aufgeführten Bundesgesetze zur Einbeziehung der humanitären Einsätze enthält.

Im übrigen nimmt die Bundesregierung wie folgt Stellung:

Die Bundesregierung lehnt den Gesetzentwurf ab.

Der im Gesetzentwurf verwandte Begriff humanitärer Einsätze im Ausland ist völlig unbestimmt. So gibt der Gesetzentwurf in § 2, in dem er die Regelung in § 1 Abs. 1 Nr. 1, 2, 3 und 4 Satz 1 zweiter Halbsatz sowie Satz 3 FSJG ausdrücklich nicht übernimmt, weder eine Definition der Einsatzmöglichkeiten vor noch erfordert er eine pädagogische Begleitung oder einen ganzjährigen Einsatz noch legt er eine Mindest- oder Höchstdauer des Einsatzes fest.

1. Damit ermöglicht der Gesetzentwurf die Förderung einer unbestimmten Vielzahl von Auslandseinsätzen, zum Beispiel auch kurzen, weniger als eintägigen Einsätzen, auch im Rahmen privat veranlaßter Auslandsaufenthalte, ebenso wie von Einsätzen bis zu einer Gesamtdauer von über zehn Jahren. Derartig unbestimmte Regelungen in einem Forderungsgesetz sind nach Auffassung der Bundesregierung nicht sachgerecht.

2. Diese Unbestimmtheit des Anwendungsbereichs hat zur Folge, daß auch Auslandseinsätze, die in anderen speziellen Bundesgesetzen, wie z.B. dem FSJG, dem Zivildienstgesetz (ZDG) oder dem Entwicklungshelfergesetz (EhFG), geregelt sind, zusätzlich nach dem Entwurf des FHAG vorgesehenen Regelungen in eine Förderung einbezogen werden können; damit werden die den jeweiligen Bundesgesetzen zugrundeliegenden Zielsetzungen und Regelungen erheblich beeinträchtigt.

3. Die in dem Gesetzentwurf fehlende Verpflichtung der Träger humanitärer Auslandseinsätze zu einer pädagogischen Betreuung der Einsatzleistenden könnte dazu führen, daß Einsätze von Jugendlichen im europäischen Ausland, dem Anwendungsbereich des FSJG, zukünftig ohne pädagogische Betreuung erfolgen. Damit würde die dem FSJG zugrundeliegende Absicht umgangen, den allgemein-pädagogischen gesellschaftsbezogenen Ansatz freiwilliger Einsätze in den Vordergrund zu stellen. Darüber hinaus ist nach den bisherigen Erfahrungen mit den Auslandseinsätzen junger Menschen eine qualifizierte Vorbereitung auf den Einsatz im Ausland sowie die ständige Betreuung und Begleitung während des Auslandseinsatzes unabdingbar. Dies ist sowohl im Interesse der jungen Menschen als auch für die Qualität der humanitären Auslandseinsätze erforderlich.

4. Die kindergeldrechtliche Systematik sieht Kindergeldzahlungen ausschließlich für Kinder vor, die sich in Ausbildung befinden oder arbeitslos oder behindert sind. Die Berücksichtigung des freiwilligen Engagements im Rahmen des FSJG als Voraussetzung für einen Kindergeldanspruch beruht auf dessen ausbildungsähnlichen Charakter, der durch § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 des FSJG sichergestellt wird, in dem Gesetzentwurf des Bundesrates aber nicht übernommen wird. Es macht keinen Sinn, junge Erwachsene bei jeglichem humanitären Auslandseinsatz als Kinder zu behandeln. Bei den geringen Anforderungen, die an einen Kindergeldanspruch nach diesem Gesetzentwurf gestellt werden, ist jährlich von mindestens 10.000 zusätzlichen Fällen mit Kindergeldanspruch auszugehen und damit von jährlichen Kosten allein für das Kindergeld in Höhe von mindestens 28 Mio. DM.

5. Auch im Hinblick auf die Sozialversicherung kann dem Gesetzentwurf nicht zugestimmt werden. Ziel des Gesetzentwurfes ist es, den angesprochenen Personenkreis bei jedem humanitären Auslandseinsatz ohne Einschränkung, das heißt vor allem auch ohne Rücksicht auf die Höhe der Vergütung und die Dauer des Einsatzes, in die Sozialversicherung einzubeziehen. Eine derartige Ausweitung des versicherten Personenkreises kann nicht zuletzt wegen der damit verbundenen, nicht abschätzbaren finanziellen Risiken für die Sozialversicherung nicht in Betracht gezogen werden.

Der Einsatz von Kriegsschiffen: Völkerrechtliche Dimensionen maritimer Operationen

Gemeinsames Seminar für Offiziere der Deutschen Marine und Studenten bzw. Referendare der Rechtswissenschaft

Bremerhaven, 23.-27. März 1998

Julia Bosch/Peter Romboy*

Diskussionsschwerpunkt des vom 23.-27. März 1998 in der Marineoperationsschule (MOS) in Bremerhaven im Ausbildungszentrum für Taktik und Verfahren (AZTV) abgehaltenen Seminars bildeten die völkerrechtlichen Aspekte des Einsatzes von Seestreitkräften im Rahmen von Evakuierungsaktionen sowie beim Schutz der zivilen Handelsschifffahrt. Hierzu wurden namhafte Referenten aus Frankreich, den Niederlanden, den Vereinigten Staaten sowie dem Bundesgebiet eingeladen. Der Teilnehmerkreis umfaßte neben zahlreichen Marineoffizieren auch Juristen, Jurastudent/innen, Referendare sowie einige mit der Seefahrt befaßte Interessierte. Zweck des Seminars war ein gegenseitiger Gedankenaustausch von Wissenschaft und Praxis. Dazu wurden grundlegende völker- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen maritimer Operationen und die hieraus resultierenden Probleme, denen sich die Kommandanten in der praktischen Anwendung gegenübersehen, angesprochen.

Bereits in der Begrüßung durch Fregattenkapitän Witte von der Marineoperationsschule wurden neue Aufgaben der Bundeswehr skizziert, namentlich der Umgang mit Flüchtlingen und die Bekämpfung der Piraterie. Hierbei erhob sich die Frage, inwieweit solche Einsätze mit dem Seerecht in Einklang gebracht werden können. Die kurzen einführenden Worte steckten ungefähr den Rahmen dessen ab, was in der folgenden Woche thematisiert wurde.

Direkt im Anschluß daran referierte Herr Dr. Gert-Jan van Hegelom, Rechtsberater der Königlich Niederländischen Marine, in englischer Sprache über den Einsatz niederländischer Seestreitkräfte

zur Bekämpfung des Drogenhandels in der Karibik. Dieses sehr interessante Thema war zum Anfang wohl etwas speziell, aber der Vortrag ließ sich aufgrund des vollen Terminkalenders der Referenten zu keinem anderen Zeitpunkt einbauen.

Zunächst klärte Herr Dr. van Hegelom Fragen hinsichtlich der Handlungskompetenzen und Interessen der Niederlande in den karibischen Seegebieten. Diese seien in erster Linie im Zusammenhang mit dem jeweiligen Status Arubas respektive der Antillen (Sint Maarten, Sint Eustatius, ...) als „associated states“ der Niederlande zu sehen. Zwar handele es sich hierbei nicht länger um Kolonien, jedoch würden in einigen Bereichen, wie der Außen- und Sicherheitspolitik sowie Fragen der Staatsangehörigkeit, nach wie vor Kompetenzen von den Niederlanden wahrgenommen. Dieses Phänomen könne mitunter sowohl als Ausfluß der mangelnden finanziellen Leistungsfähigkeit der Kleinstaaten als auch der historisch bedingten Verantwortung der Niederlande als ehemalige Kolonialmacht verstanden werden. Des weiteren ging Herr Dr. van Hegelom ausführlich auf die Organisationsstruktur der niederländischen Marine, sowohl im Hinblick auf die „associated states“ als auch die Niederlande selbst, ein.

In der zweiten Phase seines Vortrages beschrieb er die Wahrnehmung von Aufgaben der Küstenwache durch die Marine in Form der Amtshilfe sowohl in den niederländischen als auch den übersee-

* Julia Bosch und Peter Romboy sind stud. iur. an der Universität Augsburg.

schen Küstengebieten. Eine kritische Bestandsaufnahme habe ergeben, daß „search and rescue“-Operationen zwar relativ problemlos durchgeführt werden könnten, die Koordination bei der Überwachung der Gewässer ein wünschenswertes Maß an Effektivität aber lange Zeit habe vermissen lassen. Ein korrigierender Eingriff habe in der 1995 durchgeführten Reorganisation der Küstenwache gelegen, durch die Politik und Einsatzausführung strikt voneinander getrennt seien, wobei letztere nunmehr dem Kommando der Marine untersteht. Zudem sei eine Intensivierung der multinationalen Zusammenarbeit, insbesondere mit Deutschland und Großbritannien, angestrengt worden, die bereits auf praktische Erfolge zurückblicken könne.

Schwerpunkt der Ausführungen bildete jedoch wiederum die regionale Entwicklung der Küstenwache in der Karibik, den Niederländischen Antillen und Aruba, welche stark von der Zusammenarbeit mit der Königlich Niederländischen Marine geprägt sei. Hier würden Streikräfte von ca. 1000 Mann zur Sicherung und Überwachung der Küstenregionen bzw. zur Drogenbekämpfung eingesetzt, welche unter zivilem Kommando stünden. Das Aufgabengebiet der Küstenwache erstreckte sich über die Grenzkontrolle hinaus zudem auf Bereiche des Zollwesens, der Umwelt sowie des Fischfangs. Im übrigen komme der Küstenwache – speziell bei „search and rescue“-Einsätzen – unterstützende Funktion zu.

Um eine effektive Bekämpfung der Drogenkriminalität in dieser Region gewährleisten zu können, sei zudem 1996 der „Barbados Plan of Action“ aufgestellt worden. Im Rahmen dieser Konferenz hätten die Vereinigten Staaten versucht, die – mitunter auch in bezug auf die Niederländischen Antillen und Französisch Guyana involvierte – Europäische Gemeinschaft, die Vereinten Nationen, die UNDCP sowie einige karibische Staaten die regionale Kooperation im Sinne einer Reaktion auf die Entwicklung des Drogenhandels zu stärken, um Anti-Drogenetze künftig effektiver und ökonomischer durchsetzen zu können. Dieser Ansatz sei auch in zwei weiteren Konferenzen im Dezember 1997 und Januar 1998 verfolgt worden.

Herr Dr. van Hegelsom folgte aus der dargestellten Entwicklung, daß die Streikräfte auf dem Wege der Amtshilfe auch künftig tendenziell vermehrt in die Tätigkeit ziviler Behörden einbezogen würden. Logische Konsequenz sei im Hinblick auf Restrukturierung und Ausbildung der Streikräfte eine verstärkte Anpassung an das „Law enforcement“.

Der Vortrag war sehr detailliert und zeigte auf, daß die Aufgaben der – zumindest niederländischen – Marine ein weites Spektrum umfassen und insbesondere auch über das hinausgehen, was sich ein Laie vorstellt.

Daraufhin referierte Kapitän zur See Viktor Toyka zu dem Thema „Die deutsche Marine in Peace Support Operations“. Beginnend mit der Bemerkung, daß sich nach dem Wegfall des Kalten Krieges neue Aufgabengebiete für die Marine erschlossen hätten, skizzierte er zunächst die allgemeinen Aufgaben der Bundeswehr, als da wären die Landesverteidigung, die kollektive Verteidigung im Rahmen des Nordatlantischen Bündnisses (NATO) bzw. der WEU sowie die Katastrophenhilfe, die in der Regel multinational im Rahmen der UN durchgeführt werde. Darüber hinaus könne die Marine auch Amtshilfe, beispielsweise im Rahmen von Rettungsaktionen, leisten.

Die Vorzüge eines Marineeinsatzes gegenüber dem Einsatz von Land- und Luftstreitkräften sah Herr Toyka in der minderschweren Provokation, da die Entsendung von Schiffen in Krisenregionen nicht *ex ipso* das Hoheitsgebiet eines anderen Staates tangiere. Die Marine könne auch von Hoher See aus Aufgaben betreffend der Überwachung und Aufklärung bzw. der Sicherung von Seeverbindungen wahrnehmen. Auch Evakuierungen und Embargoüberwachungen ließen sich durch eigenverantwortlich operierende, maritime Streikräfte bzw. deren unterstützende Einbeziehung effizient durchsetzen. Dokumentiert werden könne dies anhand aktueller Beispiele:

Zunächst wurde die Evakuierungsoperation „Libelle“ angesprochen, in der am 14. März 1997 neben Bundesbürgern auch Angehörige diverser anderer Staaten aus dem zu dieser Zeit krisengeschüttelten Albanien ausgeflogen wurden. Diese Operation wurde auch noch später im Rahmen anderer Beiträge detailliert analysiert. Es handelte sich hierbei um einen rein nationalen Einsatz unter dem direkten Kommando der Führungszentrale der Bundeswehr. In der Zugründelung der nationalen Kommandostruktur sah Herr Toyka lediglich Vorteile. Diese stelle ein Zeichen nationaler Souveränität dar und ermögliche eine bessere Kontrolle der politischen Vorgaben durch eine engere Bindung an das Parlament.

Das zweite Beispiel befaßte sich mit der Operation „Sharp Guard“, dem NATO-Einsatz deutscher Seestreitkräfte in der Adria zur Überwachung des 1991 gegen Restjugoslawien (Serbien und Montenegro) verhängten Embargos von der See her. Anhand dieses Beispiels wurde aufgezeigt, daß es im Rahmen multinationaler Einsätze zu Schwierigkeiten dadurch kommen könne, daß die einzelnen Parlamente ihren Kontingenten unterschiedliche Handlungsspielräume zugestanden bzw. Auflagen machten. Auf deutscher Seite habe anfänglich insbesondere Klärungsbedarf bestanden, ob einem solchen Einsatz überhaupt vom Deutschen Bundestag zugestimmt werden müsse. So seien die beteiligten Einheiten der deutschen Marine zunächst nicht autorisiert worden, einem Embargobrecher mit effektiven Mitteln entgegenzutreten. Vielmehr habe sich deren Befugnis in der Meldung und Weiterleitung von Verstößen erschöpft. Das Mandat der UN als solches hätte aber durchaus auch weitergehende Maßnahmen gestattet. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 12. Juli 1994 habe schließlich Klärung gebracht – von nun an habe die Marine auch offiziell mit „boarding“-Operationen beginnen dürfen. Bei diesen Aktionen ging die deutsche Marine nach Aussage von Herr Toyka sehr professionell vor, was die Effektivität der Ausbildung grundsätzlich bestätigt. Das UN-Embargo wurde schließlich am 23. April 1996 aufgehoben.

Die im Rahmen dieses Einsatzes gewonnenen Erfahrungen nutzte Herr Toyka aber auch zu kritischen Anmerkungen. Insbesondere der dem Einsatz vorausgeschaltete Prozeß der Entschlußfassung im Parlament habe sich oft als zu langwierig gestaltet, was neben politischen Verströmungen auch zu strategischen Nachteilen führen könne. Jedoch sei es in einer Demokratie unverzichtbar, daß vor solch wesentlichen Dingen wie dem Einsatz von Streitkräften das Parlament mitzuentcheiden habe. Die Demokratie dürfe keinesfalls hinter strategischen Bedenken zurücktreten.

Der Vortrag Professor Richard J. Grunawals vom U.S. Naval War College in Newport, Rhode Island, stellte einen besonderen Höhepunkt dar. Professor Grunawals war selbst viele Jahre bei der U.S. Navy tätig und konnte von daher nicht nur über die völkerrechtlichen Normen berichten, sondern auch deren Anwendung mit authentischen Beispielen beleben.

Thema des Vortrages war das „Freedom of Navigation Program“ der U.S. Navy. Das 1979 gegründete Programm solle der Durchsetzung des Seevölkerrechts dienen, also insbesondere die Schifffahrt schützen und Überflugrechte bewahren. Die USA fühlten sich dabei nach Aussage von Professor Grunawals der Durchsetzung des Seevölkerrechts verpflichtet, wemgleich sie selbst nicht Vertragspartei der UN-Seerechtskonvention aus dem Jahre 1982 seien. Jedoch hätten sich deren Regelungen der amerikanischen Perspektive nach bereits zu Gewohnheitsrecht verfestigt und erzeugten Bindungswirkung für jeden Staat. Warum die Vereinigten Staaten die Seerechtskonvention nicht selbst ratifizierten, obwohl sie sie doch respektierten und sich auch so darum bemühten, der Seerechtskonvention gegenüber nichtkonformen Ansprüchen gewisser Staaten zur Geltung zu verhelfen, sei im Unklaren geblieben.

Das von der amerikanischen Marine durchgeführte „Freedom of Navigation Program“ beinhalte ein weites Spektrum an unterschiedlichen Durchsetzungsmechanismen. Einerseits werde dabei favorisiert, diplomatische Protestnoten an diejenigen Staaten zu senden,

welche sich über das Seevölkerrecht hinwegsetzen. So beispielsweise in Fällen, in denen Küstenstaaten ihr Hoheitsgebiet determinierende Basislinien für sich beanspruchten, die ihr Küstenmeer über die Zwölf-Seemeilen-Grenze hinaus ausdehnten. Gleichfalls werden auch illegitime Beeinträchtigungen des Rechts der friedlichen Durchfahrt sanktioniert. Bisher seien schon weit mehr als 100 solcher Proteste eingeleitet worden. Sie dienten dazu, „nonacquiescence“ zu demonstrieren und einer unterschweligen, gewohnheitsrechtlichen Akzeptanz des rechtswidrigen *status quo* prophylaktisch entgegenzuwirken.

Einen weiteren Ansatz der U.S. Navy, auf Verstöße der UN-See-Rechtskonvention zu reagieren, stellten die sogenannten „operational assertions“ dar. Paradebeispiel für solche Einsätze, die allein von der U.S. Navy ca. 30-40 mal im Jahr durchgeführt werden, sei die von Ghaddafi proklamierte „Line of Death“ in der Großen Syrte, einer Basislinie, die Libyen als Küstenmeer für sich beanspruche, welche jedoch mit den Bestimmungen der Seerechtskonvention von 1982 disharmoniere. Die Vereinigten Staaten hätten gegen diese Basislinie nun bereits des öfteren dadurch protestiert, daß sie ihre See-Streitkräfte angewiesen hätten, in die von Libyen beanspruchten Hoheitsgewässer einzufahren. Dabei sei es mitunter auch zu militärischen Auseinandersetzungen gekommen, zumal Libyen versucht habe, sich innerhalb seines neudefinierten Hoheitsgebietes mit Raketenangriffen zu behaupten.

Zwar sei solch einer Vorgehensweise ein erhöhtes Eskalationsrisiko inhärent, die Erfahrungen der letzten Jahre schienen die Praktikabilität dieser Aktionen jedoch zu bestätigen, zumal mehrfach bereits erhobene Ansprüche von Staaten bezüglich der Ausdehnung des Küstenmeeres respektive der Errichtung nichtkonformer Basislinien hätten zurückgedrängt werden können. Wenngleich sich grundsätzlich ein positiver Einfluß auf die Entwicklung des Seerechts konstatieren lasse, scheine es mit Blick auf potentielle Folgewirkungen jedoch angezeigt, hier nicht leichtfertig über die spezifischen Gefahren einer solchen Operation hinwegzusehen, zumal insbesondere die „operational assertions“ von gewissen Staaten, die für sich ebenfalls in Anspruch nähmen, das Recht auf ihrer Seite zu haben, als Provokation bzw. bloße Machtdemonstration aufgefaßt werden könnten. Aus diesem Aspekt könne man nicht uneingeschränkt sagen, daß diese Einsätze der Marine nur der Durchsetzung des Seevölkerrechts dienen. Hin und wieder könnten sie auch zu einer Eskalation führen.

Fraglich sei auch das Initiativrecht der Amerikaner zu solchen Aktionen. Zwar hielten sie sich bei der Durchführung der Aktionen im Rahmen des geltenden Rechts, jedoch sehe die UN-See-Rechtskonvention auch verschiedene Streitbeilegungsmechanismen vor, wie insbesondere den Internationalen Seerechtsgerichtshof in Hamburg; diese Durchsetzungs- bzw. Streitbeilegungsmaßnahmen seien bedauerlicherweise überhaupt nicht zur Sprache gebracht worden. Jedoch sollten diese Methoden, da sie ja in der Seerechtskonvention verankert seien, als vorrangige Durchsetzungsmethoden vor irgendwelchen nationalen Alleingängen genutzt werden.

Professor *Grunawalt* widmete sich daraufhin dem Thema des „Schutzes von Personen und Eigentum auf der See“. Rechtsgrundlage für die Pflicht zur Hilfeleistung in Seenotfällen bilde Art. 98 der UN-See-Rechtskonvention. Professor *Grunawalt* skizzierte auch hier zwei Extremfälle, in denen die U.S. Navy mit entsprechenden Situationen konfrontiert wurde.

Der erste Fall betraf die Kollision des Unterseebootes USS *George Washington* mit einem japanischen Handelsschiff, der *SS Nisho Maru*, im Jahre 1981. Das japanische Schiff sei binnen kurzer Zeit gesunken, während der Kommandant der USS *George Washington* jegliche Hilfsmaßnahmen unterlassen habe. Selbst die Meldung des Vorfalles sei um zwei Stunden verzögert worden.

Der andere Fall betraf die USS *Dubuque*, ein amerikanisches Kriegsschiff, das auf seinem Weg in sein Einsatzgebiet auf ein auf

Hoher See treibendes Boot mit vietnamesischen Flüchtlingen getroffen sei. Gemäß der Verpflichtung aus Art. 98 der UN-See-Rechtskonvention habe der Kommandant der USS *Dubuque* die Maschinen stoppen lassen, um die Situation näher analysieren zu können. Einige Flüchtlinge auf dem Boot seien bereits verhungert gewesen und für viele habe kaum Chancen auf Rettung bestanden. Dennoch habe der Kommandant der USS *Dubuque*, der einen „high priority“-Auftrag im Persischen Golf auszuführen gehabt habe, das Boot, welches hoffnungslos überladen gewesen sei, für seetüchtig befunden. Nachdem noch wenige Nahrungsmittel an Bord des Flüchtlingsbootes gebracht worden seien, habe die USS *Dubuque* ihre Fahrt zum Einsatzgebiet fortgesetzt. Die Flüchtlinge wurden erst 18 Tage später gerettet. Es seien zwischenzeitlich 30 Menschen gestorben; unter den Überlebenden sei bereits der Kannibalismus ausgebrochen gewesen. Die Kommandanten der USS *Washington* und USS *Dubuque* seien aufgrund der geschilderten Vorfälle zur disziplinarrechtlichen Verantwortung gezogen worden.

An diese nachdenklich stimmenden Vorfälle schlossen sich Ausführungen zu den sogenannten „Rules of Engagement“ (ROEs) an. Hierbei handle es sich um Direktiven betreffend der Initiierung und Intensität militärischer Maßnahmen. Die ROEs würden dabei einsatzspezifisch von den höheren Kommandoebenen definiert. Sie müßten so ausgestaltet werden, daß sowohl die erfolgreiche Umsetzung des Einsatzbefehls als auch die Einhaltung des geltenden Rechts gewährleistet werde. Die ROEs könnten somit - abgesehen von der militärischen Komponente - als Resultate politischer und rechtlicher Gegebenheiten verstanden werden. Dies dürfe jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß den Kommandanten nach wie vor eigene Entscheidungsspielräume verblieben. Schließlich führt auch die exakte Befolgung der ROEs, welche letztendlich nicht garantiert werden könne, nicht immer zum Einsatzserfolg. Verdeutlichen sollten dies die sich 1987 und 1988 im Persischen Golf ereigneten Vorkommnisse betreffend der USS *Stark* und USS *Vincennes*.

Wegen einer Fehleinschätzung der Situation habe der Kommandant der USS *Stark* zu spät auf den Raketenangriff eines irakischen Kampfflugzeuges reagiert. 30 amerikanische Seeleute seien gestorben. Die anschließende Analyse habe ergeben, daß die ROEs durch eine frühere Reaktion erlaubten, ja sogar erforderten hätten. Die fehlerhafte Anwendung der ROEs in dieser Situation sei nur ein Indiz dafür, daß entsprechende Vorgaben den Kommandanten keineswegs die schwierigen Entscheidungen, denen sie sich gegenüberstehen, abnähmen. Allenfalls könnten sie ihnen in Extremsituationen die Entscheidungsfindung erleichtern.

Im Gegensatz dazu stehe der Fall der USS *Vincennes*, der sich am 3. Juli 1988 ereignet habe. Hier sei es zu einer Katastrophe gekommen, weil bzw. obwohl die ROEs richtig verstanden und angewandt worden seien. Professor *Grunawalt* beschränkte sich bei der Schilderung dieses Falles nicht nur auf die Stunden, bevor es zum Abschuß eines irakischen Airbusses durch die USS *Vincennes* kam. Dem Zwischenfall seien Terroranschläge auf Militäreinrichtungen der Vereinigten Staaten im Nahen Osten vorausgegangen. Schon aus diesem Grunde seien die Kommandanten in dieser Region zu erhöhter Vorsicht aufgerufen gewesen. Zudem sei dem Abschuß ein Schnellbootangriff auf die USS *Vincennes* vorausgegangen. Das während des noch andauernden Überwassergefechtes auftauchende Passagierflugzeug mit über 200 Menschen an Bord sei abseits der dem Zivilluftverkehr zugewiesenen Flugroute frontal auf den amerikanischen AEGIS-Kreuzer zugeflogen. Der amerikanische Kommandant habe den Flugkapitän per Funk mehrfach zur Richtungskorrektur aufgefordert, der aber nicht reagiert habe, möglicherweise weil er die in der offiziellen Luftfahrtsprache Englisch gemachten Aufforderungen nicht verstanden habe. In dieser Situation habe sich der Kommandant der Entscheidung gegenübersehen, ein nicht näher identifiziertes, auf Kollisionskurs befindliches Flugobjekt, das scheinbar jegliche Kontaktaufnahme verweigerte, nach mehrfacher Warnung abzuschießen, oder einen eventuellen, letalen

Angriff auf sich und seine Mannschaft abzuwarten. Abwehrmaßnahmen hätten zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr eingeleitet werden können. Den ROEs nach seien beide Vorgehensweisen optional gewesen. So tragisch die Konsequenzen der in Sekundenbruchteilen getroffenen Entscheidung des Kommandanten angesichts von über 200 Todesopfern auch gewesen seien; aus *ex ante*-Sicht habe sie im Einklang mit den Vorgaben gestanden.

Den folgenden Tag leitete Regierungsrat *Thorsten Hinrichs* von der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest mit einem Vortrag zu der Organisation und den Aufgaben der Küstenwache ein. Die Küstenwache sei keine eigenständige Behörde, sondern das Ergebnis einer Kooperation von fünf zuständigen Bundesministerien, denen mit Ausnahme des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit jeweils eigene Vollzugskräfte unterstellt seien. Die Aufgaben der Küstenwache erstreckten sich entsprechend den in die Kooperation integrierten Ministerien somit auf das Zollwesen, den Umweltschutz, den Grenzschutz, Fischereischutz, Sicherung der Schifffahrtswege usw. Bedauerlicherweise gebe es keine ressortübergreifenden Kompetenzen der jeweiligen Vollzugskräfte. Entdecke ein Boot des Bundesministeriums für Finanzen auf See beispielsweise eine Ölspur, so müsse erst das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit informiert werden. Lediglich dieses habe die Befugnis, weiterhin aktiv zu werden. Vorteile, die diese Art der Kooperation bietet, konnten in der anschließenden Diskussion nicht herausgearbeitet werden. Vielmehr gestalte sich die grundsätzlich begrüßenswerte Kooperation angesichts starrer Kompetenzregelungen, die insbesondere in der komplexen Organisationsstruktur ihren Niederschlag fände, als vergleichsweise ineffizient. Mit Blick auf das immer näher zusammenrückende Europa würden allmählich Rufe nach einer europäischen Küstenwache laut. Nach Aussage Herrn *Hinrichs*' handle es sich hierbei allerdings um eine Vision, die auf absehbare Zeit zum Scheitern verurteilt bleiben dürfe, zumal derzeit bereits auf nationaler Ebene erhebliche Kooperationschwierigkeiten bestünden.

Der Beitrag Herrn *Hinrichs*' ließ leider praktische Beispielfälle außen vor, was zu einer Auflockerung der sogar für den Juristen zu theoretisch orientierten Ausführungen geführt hätte. Im Hinblick auf die Teilnehmer des Seminars wäre es überdies durchaus angebracht gewesen, auf die mögliche Einbeziehung der Marine im Bereich der Küstenwache einzugehen. In der vorgetragenen Form hatte der Beitrag - abgesehen davon, daß sich die Dienstfahrzeuge der Küstenwache zum größten Teil schwimmend bewegen - keinerlei Bezug zu dem Thema des Seminars.

Während der Pause erklärte sich Fregattenkapitän *Metz* netterweise bereit, den Studenten in Kurzform noch einmal einen tieferen Einblick in die ROEs zu geben. Hierdurch wurden weitere Unklarheiten beseitigt.

Anschließend gab Herr Professor *Dr. Wolff Heitschel v. Heinegg* von der Universität Augsburg einen detaillierten Einblick in die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen maritimer Operationen. Leider wurde dieser Beitrag erst in einem relativ späten Stadium des Seminars anberaumt. Eine kurze Darstellung der juristischen Rahmenbedingungen hätte gleich zu Beginn des Seminars Gelegenheit gegeben, gewisse Grundlagen vorweg zu klären und für die Teilnehmer eine gemeinsame Diskussionsgrundlage zu schaffen.

Die juristischen Grundlagen ergäben sich hierbei nicht nur aus dem Seerecht, insbesondere der UN-Seerechtskonvention, sondern auch aus der UN-Charta und dem Kriegsvölkerrecht. Im Rahmen der UN-Charta komme insbesondere dem in Art. 2 Nr. 4 normierten Gewaltverbot unter Berücksichtigung seiner Ausnahmen besondere Relevanz zu, wenn es um die Anwendung bewaffneter Gewalt gehe. Bezüglich des Seerechts ergäben sich Rechte und Pflichten primär aus der bereits mehrfach zitierten UN-Seerechtskonvention von 1982. Diese statuierte die erste verbindliche Regelung bezüglich der Ausdehnung des Küstenmeers auf zwölf Seemeilen.

Das Seekriegsrecht sei eine Materie, deren Kodifikation bereits im vorherigen Jahrhundert, insbesondere mit der Pariser Seerechtsklärung von 1856, dem VI. Haager Abkommen über die Behandlung feindlicher Kauffahrtschiffe bei Ausbruch der Feindseligkeiten von 1907 und dem VIII. Haager Abkommen über die Legung von unterseeischen Kontaktminen ihren Lauf nähme. Diese Abkommen hätten sich bis heute ihren Stellenwert neben den allgemeinen Grundsätzen des Seerechts bewahrt. Zu letzteren gehörten das Verbot, die Zivilbevölkerung als solche zum Ziel eines militärischen Angriffs zu machen, der Unterscheidungsgrundsatz zwischen zivilen und militärischen Zielen, welcher angesichts der modernen, weitreichenden Waffentechnologie einer besonderen Problematik unterliege, sowie das Verbot, das Mittel des Angriffs frei zu wählen.

Daraufhin sprach Vortragender Legationsrat *Roland Schäfer* vom Auswärtigen Amt in Bonn über Evakuierungsoperationen und die Rettung eigener Staatsbürger. Zunächst wurden einige Situationen skizziert, welche die Ergreifung von Evakuierungsmaßnahmen erforderlich machen. Hierbei stellten Bürgerkriege und innere Unruhen sicherlich die häufigste Ursache dar. Doch auch Epidemien und Naturkatastrophen dürften an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben. Leider verabsäumte der Referent, bei der Darstellung von Situationen, in denen eine Evakuierung erzwungen wird, auf eigene Erfahrungen zurückzugreifen; dies wäre wohl interessanter gewesen als die bloße Vermittlung von Informationen, die man bereits aus den Zeitungen entnehmen konnte. Eine interessante Insider-Information war jedoch, daß die Entscheidung über die Durchführung der Evakuierung meist nicht von den Botschaften vor Ort getroffen würden, sondern von den Krisenstäben in den jeweiligen Regierungssitzen. Dies mag den Vorteil haben, daß Krisenfälle, die sich Tausende von Kilometern vom Krisenherd entfernt befinden, möglicherweise objektiver und unter Einbeziehung politischer Faktoren entscheiden können, andererseits wäre es am logischsten, die Entscheidung auf die Personen vor Ort zu übertragen, was immerhin nicht die Gefahr in sich bergen würde, daß bei der Kommunikation zwischen Krisenland und Krisenstab Informationen auf der Strecke bleiben. Im übrigen wäre ein solches Vorgehen sehr viel schneller, da nicht immer erst eine neue Information zum Krisenstab geschickt werden müßte, dort eine Entscheidung gefällt werden müßte und anschließend die Entscheidung wieder an die Ausgangsposition zurück übermittelt werden müßte.

Allgemeine Vorgehensweise im Spannungsfall sei zunächst der Entwurf eines Krisenplans, der gewöhnlich Maßnahmen abgestufter Intensität, wie beispielsweise Reiseerwartungen, Ausreisempfehlungen etc., vorsehe. Hierbei sei ein gewisses Maß diplomatischen Feingefühls erforderlich, denn das jeweilige Krisenland könne mitunter sehr empfindlich reagieren, wenn dessen Fähigkeit zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung international angezweifelt werde. Vergessen werden dürfen auch nicht die mit der Brückierung für das jeweilige Land verbundenen finanziellen Folgen, namentlich der Abschreckung ausländischer Investoren sowie die Stagnation des Tourismus.

Schwierigkeiten resultierten nicht zuletzt daher, daß einzelne Staatsbürger die Notwendigkeit einer Evakuierung zunächst nicht erkennen wollten. Habe sich die Situation erst merklich zugespitzt, so daß Kommunikationswege unterbrochen seien, oder Durch- und Überfluggenehmigungen - wenn überhaupt - nur noch schwer zu erhalten seien, gestalte sich die Evakuierung äußerst diffizil.

Beispiele hierfür hätten die Evakuierungsoperationen in der albanischen Hauptstadt Tirana sowie in Zaire gebildet, wo im Oktober 1996 ca. 100 Angehörige westlicher Staaten - diesmal allerdings ohne militärische Unterstützung - evakuiert worden seien.

Die Thematik des Beitrags wäre unserer Auffassung nach allerdings - was verabsäumt wurde - prädestiniert gewesen, noch intensiver auf die Kooperation mit dem Militär bei Evakuierungsoperationen (aus der Sicht des Auswärtigen Amtes) einzugehen.

An diesen Vortrag knüpfte Fregattenkapitän Metz mit seinem Vortrag „Einsatz von See- und Luftstreitkräften bei Evakuierungsoperationen“ inhaltlich an. Dabei ging er noch einmal ausführlich auf die militärische Evakuierungsaktion in Albanien ein. Fregattenkapitän Metz wies mehrfach darauf hin, daß die Einbeziehung des Militärs stets ein besonderes Maß an Fingerspitzengefühl verlange. Schließlich sehe es in aller Regel kein Staat gern, wenn fremde Streitkräfte innerhalb seines Territoriums agierten, respektive kurzfristig Teile seines souveränen Gebiets besetzten - auch wenn sie nur die Evakuierung eigener Staatsangehöriger beabsichtigten. Um hier Zurückhaltung zu signalisieren, werde in der Praxis das Kommando in die Hände des diplomatischen und nicht in die des militärischen Kommandostabes gelegt. Eine Einbeziehung des Militärs verstehe sich zudem als *ultima ratio*.

Die Schwierigkeiten, denen eine Evakuierungsoperation begegne, hingen nicht zuletzt auch maßgeblich davon ab, wie der Staat bzw. die Umgebung auf diese Operation reagiere. Sei der betreffende Staat mit dem Evakuierungsprogramm einverstanden, träten regelmäßig keine weiteren Probleme auf. Anders könne sich die Situation jedoch im Falle eines Dissens gestalten - hier besteht eine erhöhte Gefahr, daß die Rettungsverbände in weitere Kampfhandlungen verstrickt würden.

Der Beitrag der Marine kann bei solchen Einsätzen nach Aussage von Fregattenkapitän Metz sehr weitreichend sein und neben Aufklärung und Überwachung Aspekte der Logistik und medizinischen Versorgung beinhalten. Auch die Unterstützung von Hubschrauber-einsätzen sei aufgezweigtermaßen möglich. Solch eine militärische Evakuierungsmaßnahme stellte Fregattenkapitän Metz anhand eines taktischen Planspiels mit Modellen nach. Leider war jedoch an diesem Tag die Zeit schon zu weit fortgeschritten - anderenfalls hätte es durchaus Spaß gemacht, eine Evakuierungsoperation und verschiedene Optionen ihrer Durchführung am „Tactical Floor“ nachzustellen.

Schwerpunkt des nächsten Seminartags war die Handelsschiffahrt. Den einführenden Worten des Kapitäns zur See Jacques Launay über die Rolle der französischen Marine im 1. Golfkrieg von 1980-1988 folgte ein ausführlicher Beitrag von Comissaire LaRoche de Roussane über den Schutz der Handelsschiffahrt durch die französische Marine.

Nach Ansicht der Franzosen stellt ein Angriff gegen ein Handelsschiff eigener Zugehörigkeit einen Angriff im Sinne von Art. 51 der UN-Charta dar, dem durch Selbstverteidigungsmaßnahmen gemäß des „flag protection principle“ begegnet werden könne.

Comissaire LaRoche beschränkte sich jedoch nicht auf eine Darstellung der französischen Position. Dabei traten deutliche Unterschiede in der Auslegung des Selbstverteidigungsbegriffes zu Tage, welche den nationalpolitischen Interessen der einzelnen Staaten auf Kosten einer unitarischen Rechtsauffassung weiten Spielraum verschafft. Die Amerikaner ließen beispielsweise auch präventive Angriffe unter den Begriff der Selbstverteidigung fallen. Dementgegen würden die Franzosen den Begriff der Selbstverteidigung einer engen Restriktion unterwerfen. Diese verstehe sich nicht nur als gegen den Aggressor gerichtete Reaktion auf einen Angriff, sondern müsse - im Gegensatz zum amerikanischen Standpunkt, der den Begriff des Vergeltungsschlages durch den Selbstverteidigungsbegriff stark einschränke - diesem auch unmittelbar anschließen.

Bedauerlicherweise blieben bei dem Vortrag einige Fragen offen, die sich auch in der anschließenden Diskussion nicht zufriedenstellend klären ließen.

Ministerialrat Schneider, Rechtsberater beim Inspekteur der Marine im Bundesministerium der Verteidigung, stellte daraufhin die deutsche Sicht zum Thema „Der Schutz der Handelsschiffahrt vor

rechtswidrigen Angriffen“ dar. Die Frage, ob ein Angriff auf ein Handelsschiff das Selbstverteidigungsrecht auslöse, wurde hier anders als bei den Franzosen beantwortet. Nach der deutschen Interpretation des Art. 51 UN-Charta sei ein Angriff gegen einen Staat erforderlich. Da ein Handelsschiff weder Staat noch territorialer Bestandteil eines solchen sei, komme das Selbstverteidigungsrecht als Reaktion auf einen entsprechenden Angriff hier nicht in Betracht.

Jedoch offeriere das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht im Falle eines Angriffs auf ein Handelsschiff die Möglichkeit der Nothilfe. Voraussetzung hierfür sei primär ein rechtswidriger Angriff, der gegen eigene Staatsangehörige gerichtet sei.

Eine weitere Variante, Handelsschiffe zu schützen, sei die Errichtung von Sicherheitszonen, wie es im Falkland-Krieg der Fall gewesen sei. Solche Zonen erführen grundsätzlich allgemeine Anerkennung, sofern sie der Verteidigung dienten, sich auf ein effektiv überwachbares Maß erstreckten und eine Notifikation des beteiligten Umfeldes erfolge.

Hinsichtlich der Regelungen des nationalen Rechts gebe es keine spezialgesetzlichen Normierungen. Möglich sei hingegen ein Rückgriff auf die Aussagen des Grundgesetzes. Hierbei bemerkte Herr Schneider, daß soweit es sich um Einsätze innerhalb eines Sicherheitssystems handele, die nationalen Rahmenbedingungen geklärt seien. Nach wie vor problematisch gestalteten sich jedoch Einsätze außerhalb dieses Systems. Hier werde weitläufig mit der Bestimmung des Art. 87a GG argumentiert, aus dem eine Berechtigung abgeleitet werde, daß Schiffe der Marine auch in Friedenszeiten zum Schutz eigener Handelsschiffe eingesetzt werden dürften. Dies schließe notfalls auch den Einsatz von Waffengewalt ein. Dererlei Maßnahmen könnten, wie sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 12. Juli 1994 ergebe, jedoch nur unter strikter Achtung des Parlamentsvorbehaltes erfolgen.

Zum Abschluß des Seminars fanden zwei „Moot Courts“ statt, in denen die erworbenen Kenntnisse nochmals theoretisch durchdracht werden konnten. Die Idee eines „Moot Courts“ ist es, einen Problemfall durchzuspielen und zu versuchen, zu einer passablen Lösung zu kommen. Dieses Ziel wurde nur zum Teil erreicht. Dies lag nicht zuletzt auch an den zeitlichen Rahmenbedingungen; es wäre wünschenswert gewesen, daß wir die Sachverhalte der Fälle schon früher bekommen hätten. Im Hinblick auf das Erstreben mit dem Seminar insgesamt einen Austausch zwischen Theorie und Praxis zu finden, wäre es auch gut gewesen, mehrere gemischte Arbeitsgruppen zu bilden, die gemeinsam versuchen, zu einem Ergebnis zu kommen. Dies wäre sicherlich reizvoll gewesen, da sich bereits in der - aufgrund der knappen Zeit kurzen - Diskussion zeigte, daß die Offiziere der Marine größtenteils Bezüge zu praktischen Problemstellungen herstellen, während sich die Juristen teilweise in mehr Meinungen als Teilnehmer aufzuspalten drohten.

Schließlich stand Professor Heintschel v. Heinegg noch für allgemeine Fragen zur Verfügung, die sich während der Woche aufgeworfen hatten.

Alles in allem handelte es sich um ein sehr gelungenes Seminar, das gerade wegen der heterogenen Zusammensetzung neue Sichtweisen vermitteln konnte. Für die Studenten sollte allerdings beim nächsten Seminar dieser Art eine Einführung in die Grundbegriffe der Marine gegeben werden und insbesondere ein Abkürzungsverzeichnis.

Es bleibt zu wünschen, daß dieses Seminar (nicht zuletzt im Hinblick auf die Förderung des gegenseitigen Verständnisses), das in der dritten Märzwoche 1999 wieder stattfinden wird, sich zu einem festen Bestandteil in dem immer notwendiger werdenden Miteinander von Theoretikern und Praktikern verfestigt, und daß es seinen hohen Standard beibehalten kann bzw. noch ausbaut.

Richard J. Goldstone: International Human Rights at Century's End

1998 Otto L. Walter Lecture

New York Law School Center for International Law, 15. April 1998

Sebastian M. Seidel*

Auch in der sechsten Sitzungsperiode des United Nations Preparatory Committee to the Establishment of an International Criminal Court (PrepCom), die am 3. April 1998 in New York zu Ende gingen, waren zahlreiche Fragen hinsichtlich des zu errichtenden ständigen Internationalen Strafgerichtshofs offengeblieben. In New York blickte man auf die Diplomatische Konferenz, die am 15. Juni in Rom zu tagen begann. In die Lücke zwischen der letzten PrepCom-Sitzung und der Konferenz in Rom, die nicht nur zeitlicher, sondern auch inhaltlicher Natur war, fielen eine Reihe von themenbezogenen Veranstaltungen, zu denen der am 14. April von Richard J. Goldstone in der New York Law School (NYLS) gehaltene Vortrag gehörte.

Dem Grußwort des Dekans Professor Harry H. Wellington folgte eine UN-Sicherheitsrats-Resolution 1998/7. Der Steuerrechtler Dr. Otto L. Walter habe als Absolvent der NYLS einen Fonds für die Vorlesungsreihe gestiftet; nun werde jährlich eine *Walter-Lecture* abgehalten.

Professor Sydney M. Cone, Direktor des Center for International Law, stellte den Referenten vor: Richard J. Goldstone, Absolvent der Universität von Witwatersrand, sei seit Juli 1994 Richter am Verfassungsgericht von Südafrika. Von 1994 bis 1996 sei er Chefankläger bei den beiden durch die Resolutionen 808, 827 und 955 des UN-Sicherheitsrats *ad hoc* errichteten Tribunalen zur Verfolgung von Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda gewesen. Goldstone, der sich auf einer Vortragsreise an der Ostküste der USA (Cambridge bei Boston, New Haven sowie New York) befunden habe, gelte als einer der prominentesten völkerstrafrechtlichen Praktiker.

Am Ende des Jahrhunderts, dem Eintritt in ein neues Millennium, sei es Zeit, Bilanz zu ziehen. „*Inventur ist zu machen*“ darüber, was im Hinblick auf den völkerrechtlichen Individualschutz erreicht worden sei. Nach Richard Goldstone sind es vor allem drei „*Posten*“, die „*auf der Aktivseite zu bilanzieren*“ seien: Hinwendung des Völkerrechts zum Individuum, Schritte im Hinblick auf eine internationale Gerichtsbarkeit („*Universal Jurisdiction*“) und schließlich weitgehende Angleichung des Individualschutzes in nicht internationalen Konflikten an die in internationalen Konflikten geltenden Standards.

Als erster „*Posten*“, sei, so Goldstone, die Hinwendung des Völkerrechts zum Individualschutz zu vermerken. Dem Völkerrecht der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts fehlten Normen, die den Individualschutz zum Gegenstand hätten. Der Völkerbund und der Ständige Internationale Gerichtshof seien auf die Ordnung zwischenstaatlicher Beziehungen, also das Recht der souveränen Staaten, nicht aber auf Individuen ausgerichtet gewesen. Ein erster Schritt nach vorn in Richtung auf den Individualschutz sei nach Ende des Zweiten Weltkriegs bei den Nürnberger Prozessen mit der Anerkennung des Tatbestandes der „*Verbrechen gegen die Menschlichkeit*“ getan worden. Unter dem Eindruck der Schrecken des Holocausts seien weitere Bemühungen in Gang gekommen, deren Ziel der völkerrechtliche Individualschutz gewesen sei. Diese Bemühungen hätten Niederschlag in zahlreichen Verträgen gefunden: der Charta der Vereinten Nationen von 1945 (Präambel), der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, den Vier Genfer Rotkreuz-Konventionen von 1949, der Völkermord-Konvention von 1948 und der Apartheid-Konvention von 1973. All diese Instrumente zeigten, daß nicht nur Staaten, sondern nunmehr auch Individuen Subjekte des Völkerrechts seien.

Ferner sei, so Goldstone, als zweiter „*Posten*“ zu vermerken, daß bereits die Genozid-Konvention 1948, aber auch die Apartheid-Konvention Ansätze der Staatengemeinschaft zur Errichtung eines internationalen Gerichtshofs mit universeller Jurisdiktion über Verbrechen gegen die Menschlichkeit zeigten. Erste Schritte zur „*Universal Jurisdiction*“ seien also schon früh getan worden. Um so bedauerlicher sei es daher, daß die Völkergemeinschaft auch am Ende des Jahrhunderts noch immer an einem Punkt stehe, an dem kontrovers über einen Vertrag über die Errichtung eines solchen Gerichts diskutiert werde.

Ein weiterer wichtiger „*Posten*“ schließlich sei die Angleichung der Schutzstandards für die Zivilbevölkerung im nicht internationalen Konflikt an diejenigen Standards, die für zwischenstaatliche Konflikte Geltung besäßen. Diese Entwicklung zeige die geringere Bereitschaft der Völkergemeinschaft, weiterhin ein Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates zu akzeptieren. Dies sei eine Abkehr vom klassischen Souveränitätsdenken: Regierungen könnten in nicht internationalen Konflikten die eigene Bevölkerung nicht mehr unter Berufung auf ihre Souveränität willkürlichen Maßnahmen aussetzen. Diese Wende im Souveränitätsdenken mache deutlich, daß wir am Ende des Jahrhunderts in einer anderen Welt lebten als zu seinem Beginn. Südafrika sei ein Beispiel, das die Wichtigkeit und die Notwendigkeit dieser Entwicklung unterstreiche: Die „*Einmischung*“ von außen sei es gewesen, die maßgeblich zur Beseitigung der Apartheid beigetragen habe.

Neben dem Errichteten, den „*Aktiva*“, seien aber auch negative *Posten*, „*Passiva*“, zu notieren. Goldstone verweist hier auf das Paradoxon, daß Verbesserungen der Rechtsinstrumente auf der einen Seite eine wachsende Anzahl an Rechtsverletzungen auf der anderen Seite gegenüberstehe. Dies zeige sich z.B. in Jugoslawien und Ruanda. Diese Konflikte seien ferner beispielhaft dafür, wie moderne Technologien und Propaganda ihren Beitrag zu einer steigenden Zahl an Rechtsverletzungen leisten könnten: Der Einsatz von Propaganda im ehemaligen Jugoslawien, die über das Fernsehen verbreitet worden sei, habe eine bedeutende Rolle dabei gespielt, Haß unter den Bevölkerungsgruppen zu schüren.

Wenn man nach alledem am Ende des Jahrhunderts Bilanz ziehe, so sei positiv festzustellen: Wir haben am Ende des 20. Jahrhunderts

„*a wonderful body of law available to be used, but unfortunately very little political will to use it in fact*“.

Im Hinblick auf die Errichtung des dringend benötigten Internationalen Strafgerichtshofs könne man daher auch nur frustriert sein. Es sei unbedingt erforderlich, daß die Staatengemeinschaft einem solchen Gerichtshof mehr Vertrauen entgegenbringe. Die Beispiele der beiden *ad hoc*-Tribunale für Jugoslawien und Ruanda zeigten, wie positiv die Arbeit eines solchen Gerichts sein könnte: Beide Gerichte hätten Beispiel für faire Verfahren abgegeben, in denen die nationale Souveränität der beteiligten Staaten vollständig respektiert worden sei.¹ Dies müsse die Staatengemeinschaft und die Öffentlichkeit darin bestärken, Druck auf solche Staaten auszuüben, die wie die USA - einem solchen Gericht skeptisch gegenüberstünden. Auf keinen Fall, so Goldstone, dürfe es zu einem „*schwachen*“ Ge-

* Sebastian M. Seidel ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum. Von Februar bis Mai 1998 war er Intern im neugeschaffenen Department of Economic and Social Affairs (DESA), Division for Sustainable Development (DSD), des United Nations Headquarters, New York.

richt kommen, bei dem die Befugnis zur Ermittlung von Kriegsverbrechen von einer Zustimmung des UN-Sicherheitsrats abhängt. Ein solches Gericht könne in der Öffentlichkeit nur Schaden anrichten. Dann sei es noch besser, wenn die Völkergemeinschaft gar keinen Gerichtshof erhalte.

„I would like to (...) make a plea for pressure to be put on the leaders of this country [the USA] to see it that the permanent International Criminal Court that must come about is a Court that we can be proud of“.

schloß Goldstone.

Der Vortrag wurde kommentiert von den Professoren *Stephen J. Ellmann* und *Ruti G. Teitel*. *Ellmann*, der Verfassungsrecht an der NYLS lehrt, stellte in seinem Statement auf Probleme ab, die sich im Falle der Verkündung einer Amnestie für den neuen Strafgerichtshof ergeben. Die Probleme zeigten sich an den Begnadigungen in Südafrika: Das dortige Verfassungsgericht habe in einem Urteil ein Gesetz für verfassungsgemäß gehalten, das weitgehende Amnestie gewähre, obwohl die südafrikanische Verfassung allen Opfern rechtliches Gehör zugestehet. Das Recht auf rechtliches Gehör sei es jedoch gerade, so *Ellmann*, das durch die Amnestie genommen werde. Hier ergebe sich ein Spannungsfeld für die Tätigkeit eines Strafgerichtshofs, dieser müsse ermitteln, ob möglicherweise eine Amnestie gewollt sei. Vielleicht gäbe es aber die Möglichkeit, Amnestie und Rehabilitation im Statut des Gerichts zu vereinigen.

„Perhaps such a proposal would enable the two great impulses of modern human rights law - punishment and reconciliation - to exist simultaneously“.

so *Ellmann*.

In der folgenden Stellungnahme von *Teitel*, die Staats- und Völkerrecht an der NYLS lehrt, unterstrich diese nochmals das von *Gold-*

stone bilanzierte Paradoxon: Am Ende des Jahrhunderts stehe man auf der einen Seite am Kulminationspunkt der Menschenrechtsentwicklung, auf der anderen Seite werde man jedoch Zeitzeuge unglaublicher Greuel- und Gewalttaten, Verletzungen der Menschenrechte. Hier bestehe die Hoffnung, daß der Strafgerichtshof ein Signal aussenden könne: Es gehe um ein politisches Zeichen, das sich wachsend an die Täter in denjenigen Staaten richte, in denen keine Strafgewalt ausgeübt werde.

In seiner Antwort auf das Statement von Prof. *Ellmann* stellte *Goldstone* fest, daß er allenfalls vorübergehend Probleme zwischen einem internationalen Strafgerichtshof und der von *Ellmann* geforderten Möglichkeit einer Amnestie sehe. Langfristig sei eine Amnestie jedoch das falsche Signal. Vielmehr gelte es, eine klare Botschaft zu überbringen:

„If people commit these sorts of crimes they are going to be punished. This is the end of impunity, this is the end of amnesties“.

Der Kreis der Zuhörer in New York war sich darin einig, wie wichtig die von *Goldstone* unterstrichene Forderung nach einem permanenten Internationalen Strafgerichtshof sei. Der Gerichtshof könne und müsse einen Beitrag zu mehr Gerechtigkeit und zur Achtung der Menschenrechte leisten, die beide gemeinsam Voraussetzungen von Frieden und Völkerverständigung seien. Daher bleibt nur, auf einen positiven Ausgang der Diplomatischen Konferenz in Rom zu hoffen.²

¹ Zu diesem Aspekt s. auch R. *Goldstone*, *Assessing the Work of the United Nations War Crimes Tribunals*, in: 33 *Stanford International Law Journal* 1997, S. 1-8.

² Der vollständige Wortlaut der Vorlesung von *Richard Goldstone* wird abgedruckt in der Ausgabe 1998-1999 des *New York Law School Journal of Human Rights*.

Koordinierungsausschuß Humanitäre Hilfe

Klausurtagung

Mühltal-Trautheim, 11.-12. Mai 1998

Daniela Späth*

Auf Einladung des DRK-Landesverbandes Hessen trat der Koordinierungsausschuß Humanitäre Hilfe am 11. und 12. Mai im DRK-Bildungs- und Tagungszentrum Mühltal-Trautheim zu einer Klausurtagung zusammen. Die Tagung war in zwei Themenbereiche gegliedert. Der erste Themenbereich befaßte sich mit den Beziehungen der deutschen Hilfsorganisationen zum Amt für Humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft (ECHO), während der zweite die Herausforderungen beinhaltete, die sich aus dem Verlauf und den immer schwierigeren Rahmenbedingungen der politischen Konfliktsituation ergeben, in denen humanitäre Hilfe in den letzten Jahren geleistet werden mußte.

Unmittelbarer Anlaß, sich vertieft mit der Beziehung deutscher Hilfsorganisationen zu ECHO zu befassen, waren kritische Äußerungen des Deutschen Bundestages zu dem geringen Anteil der deutschen Hilfsorganisationen an den Projekten von ECHO. Im Vorfeld der Tagung waren an die Hilfsorganisationen Fragebögen verteilt worden, um im eigenen Kreis einen Sachstand über die Zusammenarbeit mit ECHO zu ermitteln.

Rolf Meyer-Olden vom Auswärtigen Amt stellte die Auswertung des Fragebogens vor. Sie ergab, daß die Zusammenarbeit deutscher

Nichtregierungsorganisationen mit ECHO insgesamt verbessert werden könnte. In der sich anschließenden Diskussion kristallisierte sich vor allem ein Ziel heraus. Die Pluralität Europas sollte auch in der nationalen Mitwirkungsmöglichkeit zur Geltung kommen. Deutsche Organisationen hätten Ansatzpunkte, die auch auf europäischer Ebene verwirklicht werden sollten. Dazu gehörten die Planung der Projekte unter Berücksichtigung der jeweiligen Kultur und die Bemühung um Zusammenarbeit mit einem Partner vor Ort, an den das Projekt nach Abschluß übergeben werden könne. Es wurde festgestellt, daß es zur Realisierung dieses Zieles der Transparenz von ECHO bedürfe. Als erstrebenswert wurde die Transparenz bereits im Verlaufe des Bewilligungsverfahrens erachtet, um bei drohender Ablehnung des Antrags die Möglichkeit zu erhalten, Dialog auf administrativer Ebene zu suchen. Hinsichtlich der Frage, wie sich die Zusammenarbeit ausgestalten sollte, wurde die offene Akzeptanz beider Partner, der Europäischen Union und der Nichtregierungsorganisationen, gefordert. Herausgestellt wurde auch das

* *Daniela Späth* ist Wiss. Mitarbeiterin, Lehrstuhl für Öffentliches Recht (Völkerrecht), Professor Dr. Dr. h.c. mult. *Knut Ipsen*, Ruhr-Universität Bochum.

Problem der humanitären Hilfe als verlängerter Arm der Europapolitik: Häufig stehe die Europapolitik im Widerspruch zu Prinzipien einzelner Organisationen, so etwa zu dem Prinzip der Neutralität der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung.

Der zweite Teil der Tagung, zu dem Gastreferenten geladen worden waren, beschäftigte sich mit einem Thema, welches immer wieder in den Mittelpunkt der Diskussionen rückt, seitdem sich das Umfeld, in dem humanitäre Hilfe geleistet wird, gewandelt hat, nämlich mit den neuen Herausforderungen, denen sich die humanitäre Hilfe stellen muß.

Mikael Barfod, Vertreter von ECHO, befaßte sich in seinem Vortrag mit „Security and Humanitarian Space“. Er stellte die Ausgangsfrage, ob internationales Krisenmanagement und internationale Sicherheitspolitik humanitären Zugang sichern könnten. In den letzten Jahren seien in Ausübung ihrer Tätigkeit mehr Rotkreuzler getötet worden als Angehörige der Armee der Vereinigten Staaten von Amerika. Die Ursachen für die mangelnde Sicherheit seien in der Natur des gegenwärtigen, meist internen Konfliktes, der Risikobereitschaft und der Praxis der Hilfsorganisationen zu suchen. Mikael Barfod zeigte verschiedene Wege auf, diesem Problem wirksam zu begegnen. Einen Ansatz sah er in der Reduzierung des Spielraumes für Bedrohung und Gewalt durch Ausschöpfung der lokalen Ressourcen, der Formulierung eigener Grundregeln und gegebenenfalls der rechtzeitigen Unterbrechung oder Aufgabe des Projektes. Als weitere Möglichkeit führte er die Beeinflussung der Praxis der Hilfsorganisationen an. Vor allem Spender könnten durch ihr Verhalten Einfluß auf die Praxis der Hilfsorganisationen nehmen, indem sie Sicherheitsmaßnahmen unterstützen und von den Organisationen einen hohen Sicherheitsstandard forderten. Gleichzeitig sollte ein einheitlicher Ansatz zur Sicherung der Arbeit im Feld verfolgt werden. Als wichtig erachtete Mikael Barfod ferner, eine gemeinsame Politik beispielsweise hinsichtlich der Konfliktprävention, der Auswahl der Hilfsorganisationen oder einer umfassenden humanitären Ethik zu verfolgen. Schließlich wies er auf die Einflußnahme bezüglich des Verhaltens der kriegführenden Parteien hin. Er empfahl negative Einflüsse zu beobachten und die Hilfe auch dafür einzusetzen, die Sicherheit der Umgebung zu verbessern. Die Unterstützung durch das Militär schloß er nicht aus. In seinen Schlußfolgerungen stellte Mikael Barfod fest, daß Sicherheit eine der maßgeblichen Herausforderungen der humanitären Hilfe sei, der nur durch professionelles Vorgehen der Hilfsorganisationen und der Einbeziehung der Spender begegnet werden könne. Dadurch bliebe die Leistung humanitärer Hilfe zwar nicht ohne Risiko, aber das Risiko könne deutlich verringert werden.

Im Anschluß referierte Angelo Gnädiger, Vertreter des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), über die Neuorientierungen in der humanitären Hilfe. Vorab stellte er fest, daß die humanitäre Einmischung, beispielsweise im Nordirak 1991 und in Bosnien 1992, die zunehmende Politisierung der humanitären Hilfe zur Folge habe. Diese Entwicklung stehe im Widerspruch zum Prinzip der Neutralität des IKRK. Als weiteres Schlüsselereignis nannte Angelo Gnädiger einen Anschlag auf Mitarbeiter des IKRK, bei dem sechs Helfer erschossen worden seien. Das IKRK habe sich auf sein Schutzzeichen, das Rote Kreuz, verlassen. Nun dränge sich die Frage auf, ob zusätzlich eine militärische Absicherung notwendig sei. Folglich habe sich das Umfeld, in dem humanitäre Hilfe heute geleistet werde, verändert. Es lasse sich ein Spannungsverhältnis zwischen Globalität und Insularität ausmachen. Die Globalität sei ein kulturelles und wirtschaftliches Phänomen, das die nationale Souveränität und Identität berühre. Gleichzeitig bestehe die Tendenz, die Vergangenheit zu idealisieren und eine religiöse, kulturelle oder territoriale Identität zu suchen. Das Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Prozessen schüre Konflikte, von denen die meisten interner Natur seien. Ein verändertes Umfeld erfordere eine veränderte Strategie: Einerseits solle humanitäre Hilfe den Opfern möglichst nahe gebracht werden. Dazu bedürfe es der Dezentralisierung der humanitären Hilfe, indem den Helfern vor Ort größere Autonomie verliehen werden müsse. Ferner müsse die Rotkreuzidee, d.h. die Zusammenarbeit der Lokalorganisationen in jedem Land, optimal genutzt werden. Durch die Analyse lokaler Me-

chanismen, die die elementaren Grundbedürfnisse abdecken, könnten die humanitären Bedürfnisse situationsgerecht erfaßt werden. Andererseits sei humanitäre Diplomatie notwendig. Die Vielzahl der humanitären Akteure erfordere eine Zusammenarbeit untereinander. Ebenso bestünde eine Beziehung zwischen den vier Dimensionen des internationalen Krisenmanagements, nämlich der Dimension des politischen Prozesses, der Sicherheit, der sozio-ökonomischen Entwicklung und der humanitären Agenda, die sich gegenseitig ergänzen sollten.

Den beiden Vorträgen folgte eine rege Diskussion, in der die Unterschiede zwischen IKRK und ECHO nochmals verdeutlicht wurden. Das IKRK nehme einen völkerrechtlichen und gleichzeitig singulären Auftrag wahr, indem es aus einer Nation heraus international tätig werde. Das Ziel des IKRK sei es nicht, Probleme zu lösen, sondern die Bevölkerung mit Hilfe der staatlichen Strukturen zu unterstützen. Die Grenze der Kompromißbereitschaft in den Verhandlungen mit den staatlichen Strukturen sei die Sicherheit der Mitarbeiter. Abgesehen von privatem Eskortenschutz lehne das IKRK bewaffnete, insbesondere militärische Unterstützung ab. ECHO hingegen habe den Ansatz eines Gesamtengagements aller im humanitären Bereich tätigen europäischen Hilfsorganisationen. Ziel von ECHO sei es, Leben zu retten. Zur Verwirklichung dieses Zieles bedürfe es der Langzeitwirkung der Maßnahmen, weshalb Probleme gelöst und Nationen aufgebaut werden sollten. Auf Parteinarbeit könne dabei nicht verzichtet werden.

Den Abschluß der Tagung bildete der Vortrag Dr. Wolf-Dieter Eberweins vom Wissenschaftszentrum Berlin, der nach einer bis dahin eher praktischen Beleuchtung einen wissenschaftlichen Ansatz verfolgte. Dr. Eberwein befaßte sich mit dem Thema „Humanitäre Hilfe als Mittel der Politik“. Vorab lehnte er nach politikwissenschaftlichem Verständnis humanitäre Hilfe als Mittel der Politik ab, bemerkte allerdings, daß humanitäre Hilfe ohne Zustimmung der Staaten nur bedingt möglich sei. Es bestünde insoweit ein Spannungsverhältnis zu Macht und Politik. Der Referent formulierte hierzu drei Thesen. Zum einen wolle humanitäre Hilfe die Gesellschaft nicht ändern, sondern die Voraussetzungen dafür schaffen, daß die Gesellschaft wieder ihr Leben gestalten könne. Weiterhin sei humanitäre Hilfe staatlicherseits ein Instrument der auswärtigen Gesellschaft. Sie sei für die Staaten eine Regulierungsfunktion zur Selbsthilfe. Schließlich führe humanitäre Hilfe direkt in die Ordnungssysteme der Internationalen Gemeinschaft, was die humanitäre Hilfe zu einem potentiellen Mittel der Entwicklungspolitik mache. Dr. Eberwein stellte fest, daß die humanitäre Hilfe im Zusammenhang mit der Katastrophe selbst gesehen werden müsse. Handele es sich um eine kurzfristige Katastrophe, so sei sie abgrenzbar und aufbaubar möglich. Handele es sich hingegen um eine langfristige Katastrophe, beispielsweise einen internen Konflikt, sei sie nicht abgrenzbar. Ein Wiederaufbau könne zwar geplant werden, sei unter Umständen aber nicht möglich. Es stelle sich hier die Frage, ob es sich um Politik oder ein „relief development system“ handle. Dr. Eberwein zeigte schließlich die Entwicklung der Katastrophen seit dem Jahre 1946 auf. Er stellte einleitend die These auf, daß ein Zusammenhang zwischen den natürlichen und sogenannten „man-made“-Katastrophen bestehe. Er begründete dies mit der Zunahme der Bevölkerung, der Erosion, der Absenkung des Grundwasserspiegels und der Mischung sozialer Konflikte und der „resource scarcity“. Insgesamt sei zwar die Zahl der natürlichen Katastrophen rückläufig, dafür aber die Schadenshöhe massiv angestiegen. Ebenso seien internationale Konflikte seltener geworden, doch eine Zunahme interner Konflikte zu verzeichnen. Insgesamt lasse sich festhalten, daß eine Tendenz zur dauerhaften Nothilfe bestehe.

In der folgenden Diskussion wurde intensiv auf die aufgeworfenen Fragen eingegangen. Herausgestellt wurde unter anderem, daß mit humanitärer Hilfe reagiert werde, wenn die Politik versage. Humanitäre Hilfe sei das Pflaster, das über die politischen Fehlleistungen geklebt werde.

Im Verlaufe der Tagung wurde in den Vorträgen und den Diskussionen immer wieder deutlich, daß zwischen der humanitären Hilfe und der Konfliktvorbeugung, der Sicherheits-, Außen- und Entwicklungspolitik Verbindungen und teilweise Überschneidungen bestehen.

Europäische Sommerakademie der Europäischen Staatsbürger-Akademie (ESTA)

Bocholt, 19. - 31. Juli 1998

Philipp Heintze*

Die Europäische Staatsbürger-Akademie hat die Aufgabe, den europäischen Gedanken auf der Bürgerebene zu fördern und damit die Einigung unseres Kontinents voranzutreiben. Dazu dienen auch Veranstaltungen wie die „Europäische Sommerakademie“, die vom 19. - 31. Juli 1998 zum wiederholten Male am Europainstitut Bocholt stattfand. Die diesjährigen Schwerpunkte waren die Bearbeitung von Konflikten und die Entwicklung der Kooperation und Integration in Europa. Im Mittelpunkt standen dabei ethnische Konflikte, der Regionalismus und grenzüberschreitende Kooperation. Daß die Veranstalter mit dieser Themenwahl gut beraten waren, wird an dem regen Interesse an dem Seminar deutlich. Immerhin nahmen über 40 Studenten und politisch engagierte Bürger teil, die vorwiegend aus den Mittel- und Osteuropäischen Ländern, vor allem aus Polen, kamen.

Das Europainstitut in Bocholt ist insofern ein passender Standort für ein solches Seminar, weil die Kleinstadt nahe der deutsch/niederländischen Grenze innerhalb der ältesten grenzüberschreitenden Kooperation „EUREGIO“ liegt. Von dort aus sind außerdem einige für Europa wichtige Städte leicht zu erreichen. So standen Exkursionen nach Maastricht und Brüssel auf dem Programm. Der Hauptteil des Seminars fand jedoch im Institut selbst unter der Regie des Institutsleiters *Ragnar Leunig* und des Dozenten *Age* statt.

Im Mittelpunkt des ersten Teiles des Seminars standen die Diskussionen in der Europäischen Diskussion über die Stellung der Region innerhalb ihrer strukturellen Gliederung. Gerade die regionale Zusammenarbeit hat viel dazu beigetragen, daß die Bedeutung der Staatsgrenzen in der EU zurückgegangen ist und die Bürger eine Identität entwickelt haben, die sich auf die Region bezieht. Welche Fortschritte hierbei erzielt wurden, machte der Vortrag von *Franz Borkenhagen* vom Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes NRW deutlich. Vertieft wurden diese Aspekte dann bei dem Besuch der Seminarteilnehmer in der Vertretung des Landes NRW bei der EU in Brüssel. Wie die regionale grenzüberschreitende Kooperation in der Praxis funktioniert, wurde vor Ort studiert. So standen Diskussionen mit den Vertretern der bi- bzw. trinationalen Regionen auf dem Programm. Die Geschäftsstelle der bereits erwähnten EUREGIO in Gronau bei Enschede und die deutsch-belgisch-niederländische Kooperation im Gebiet um Maastricht, Lüttich und Aachen wurden besucht. Hier wurde die Geschichte vorgestellt, die derzeitige Entwicklung analysiert, die Probleme und die Zukunftsaussichten besprochen. Sowohl die Auseinandersetzung mit der EU als auch die grenzüberschreitenden Kooperationen wurden von einem Großteil der Teilnehmer, vor allem im Hinblick auf die bevorstehende EU-Osterweiterung und binatio-

nale Regionen, z.B. zwischen Polen und Deutschland, für sehr wichtig gehalten.

Den Hauptteil der Veranstaltung und letzten Schwerpunkt bildete jedoch die Auseinandersetzung mit dem Thema: „Ethnische Konflikte in Europa“. Die Situation in den Niederlanden wurde während einer Exkursion nach Amsterdam von *Gijs van der Fuhr* vom „Amsterdams Centrum Buitenlanders“ vorgestellt. Über die Lage in Deutschland sprach *Axel Stöbe* von der Evangelischen Stadtkademie in Düsseldorf. Im Anschluß an diesen Vortrag besuchte die Gruppe eine Moschee in Köln. Außerdem waren eine Vertreterin der irischen Botschaft zur nordirischen Frage und *Dr. Dieter Bingen* vom Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien in Bonn zur Situation in Polen eingeladen.

Der aktivste und abwechslungsreichste Abschnitt des Seminars war wohl die Gruppenarbeit zum Thema der ethnischen Konflikte. Es wurden fast alle europäischen Staaten mit ihren jeweiligen ethnischen Gruppen behandelt, und die Präsentation der Gruppenergebnisse wurde in etwas lockerem Stil gehalten. Beispiele für die beinahe vollständige Integration einer ethnischen Gruppe, z.B. Sorben im Osten Deutschlands, wurden ebenso gefunden wie solche für den militanten Kampf um Selbstbestimmung, z.B. ETA im Baskenland. In der Gruppenarbeit wurde deutlich, welche große Bedeutung der Minderheitenschutz in Europa hat. Er muß es ermöglichen, daß Gruppen ihre Identität wahren können und nicht zwangsweise assimiliert werden. Andernfalls werden sich neue Gegensätze aufbauen und potentielle Konflikte entwickeln. Der Minderheitenschutz muß auf die Pflege der Sprache und Kultur abzielen. Zugleich wurde durch das Seminar auch verdeutlicht, daß es nach wie vor Tendenzen des Separatismus gibt. Dieses Problem wurde vor allem im Rahmen des Besuchs bei der flämischen Regierung in Brüssel angesprochen. Dort wurde auch die Frage aufgeworfen, inwieweit die vollständige Autonomie um jeden Preis immer der richtige Weg ist, um Konflikte zu begegnen.

Letztlich, und das machte das Seminar anschaulich deutlich, gibt es keinen einheitlichen Weg, um ethnische Konflikte zu lösen. Vielmehr bedarf es in jedem Fall einer gesonderten Lösung, die den konkreten Umständen angepaßt ist. Diese Regelung muß vor allem von den betroffenen Menschen unterstützt und gewollt werden. Der einzelne Bürger ist also gefragt und muß sich einbringen. Deshalb ist auch wichtig, daß solche Veranstaltungen, wie in Bocholt, stattfinden und Menschen aus den Staaten Europas zusammenbringen.

* *Philipp Heintze* ist Zivildienstleistender bei der Evangelischen Stadtmission, Wiesbaden.

Joanne van Selm-Thorburn, Refugee Protection in Europe - Lessons of the Yugoslav Crisis

Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/Boston/London 1997, 288 Seiten, US \$ 109

Laurence Hart*

Population displacement occurred throughout history in every continent for different reasons: political persecution, armed conflicts, natural disasters and poverty. However, just recently Europe was affected by the war in the Balkans. The outcome has been, together with a high number of casualties, a large influx of people seeking refuge in neighbouring countries and in European Union member states.

This book is a further valuable contribution to the ongoing debate and collective thinking about refugee issues. Its starting point is, as the title suggests, the crisis which has taken place in the former Yugoslavia and this was in some ways simply the latest in a long series of refugee crises in all parts of the world. However, this crisis, for a number of reasons, brought the need for a re-evaluation of the nature of protection and indeed of refugeehood itself to the attention of the organisations and states called on to deal with such displacements. Handling refugee law is a complex matter and the author points out that legal and political problems are inseparably intertwined in this domain. Therefore, this is a study concerning forced migration made from an international relations perspective, and not from an international law standpoint, although in addressing refugee issues, and particularly in dealing with the practical position taken on the subject by actors in the international field, the use of legal documents and texts becomes unavoidable, as the author states.

The thesis of this volume is that the evolution of refugee protection in Europe will continue, and that its progress should involve the search for a mechanism of short-term protection for those forced to flee conflict. The mechanism should take into account the cause of flight and the nature of European co-operation and co-ordination.

Although refugee situations in and from other parts of the world are referred to, this is essentially a study of the European management of European refugee crises and it is interspersed by remarks pointing to positions from the realist and normative perspective, and with points taken from the whole of the broader field of international relations theory. The intent is to strengthen a practically-based discussion and to avoid a limitation of the very complex refugee human situation to the confines of theoretical standpoints.

The author has refined the subject of its research to that of an analysis of temporary protection. This covers a group of migrants who are not covered by current refugee law, who to some extent suffer from the reaction to the relative liberalism towards economic migrants and illegal immigrants during the 1970s and '80s. In addition, the subject takes in an area of migration law and policies which, while it is dealt with on a regional level by African and American states, has, according to the author, no universal or pan-European legal basis, and which is being promoted by UNHCR and the European Commission at a time when other areas of European asylum and immigration policies are being worked on for harmonisation.

The volume is divided into three parts. Part one essentially deals with the definition of who is a refugee and what is protection. There is also reference to the role of refugee protection in European cooperation since the Second World War. The author comes to the conclusion of this part suggesting that in an integrating European Union, with the desire to uphold basic human rights, the immediate crises forcing movements towards its frontiers must be met with a concerted international effort if they are to be handled within the tradition Europe has created for itself. An overview of contributions of regional organisations (the Organisation for Security and Co-operation in Europe and the Council of Europe) and of regional agree-

ments (Schengen, the Dublin Convention, Maastricht and the third pillar, the Edinburgh Conclusions, and the Treaty of Amsterdam) is also given attempting to assess them.

Part Two focuses on situating temporary protection within a comprehensive approach and it includes three chapters ranging from the causes of flight, through different modes of protection to potential solutions. The resort to temporary protection by European states and the classical solutions, namely voluntary repatriation, resettlement and integration, are evaluated in their controversial perceptions. The conclusions of the author in this respect is a criticism towards the restrictive refugee and immigration policies, the strict interpretation of the 1951 Convention definition of „refugee“ and the erection of barriers to entry which may lead to lethal consequences for those uprooted in places such as former Yugoslavia. A mechanism of temporary protection, together with appropriate burden-sharing measures, is urgently required in Europe to complete and link the elements of a comprehensive approach and thus allow more success in handling future displacement crises than has been the case so far.

Part Three looks into reception and protection policies of four selected states (Slovenia, Austria, United Kingdom and the Netherlands) towards those persons who arrived during the period of 1991 to 1995, that is from the time the conflict and displacements started until the point at which field research for this book was carried out in summer 1995. The four chapters are based on interviews held with officials of the ministries concerned with these policies, with UNHCR staff, with representatives of a number of non-governmental organisations and academic institutes, and with people working in reception and centralised accommodation facilities. The author concludes that non-co-operation among European states has resulted in an array of mechanisms, and confusion within and about domestic systems. Furthermore it is stated that there will probably be no political basis for developing the concept of temporary protection further until there is another crisis, underlining that the engine of protection developments tends only to roll at the time of instant need.

The volume includes also two appendixes. The first, structured in tables of comparison, describes twenty key features of the protection schemes adopted by the four states analyzed in part three. These include, among others, the status of legislation on residence, quotas, period of stay permitted and the concession of basic rights, such as accommodation, education and employment.

Appendix two is a brief description of two collective centres in Slovenia and of the daily activities which take place. The scientific approach leaves place here to a more journalistic view and to the feelings of the author.

Finally, the book contains a comprehensive bibliography, including official papers, conventions, treaties and legal texts, and books and articles.

* Laurence Hart ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

Markus Kaltenborn, Entwicklungsvölkerrecht und Neugestaltung der internationalen Ordnung: Rechtstheoretische und rechtspolitische Aspekte des Nord-Süd-Konfliktes

Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft, Band 113

Duncker & Humblot, Berlin 1998, 184 Seiten, DM 86,-

Hans-Joachim Heintze*

Die Rolle der Entwicklungsländer im Völkerrecht ist sicher eine der Grundfragen der gegenwärtigen internationalen Ordnung. Insofern ist *Kaltenborns* Arbeit hochaktuell und willkommen. Zweifellos resultieren viele der gegenwärtigen Konflikte aus dem unterschiedlichen Entwicklungsstand der Staaten, oder besser gesagt: aus der Unterentwicklung ganzer Regionen. Richtig verweist der Autor auf die Aussagen des Bundespräsidenten, der die moralische und rechtliche Pflicht zu weltweiter Solidarität unterstrich. Erfreulich kurz und prägnant analysiert der Autor exakt die Herausforderungen, den Stand der Diskussion und benennt Veränderungsnotwendigkeiten. Gleichwohl bleiben eine Reihe von Grundfragen dennoch offen, so daß sich das Buch zwar sehr anregend liest, aber auch zum Hinterfragen reizt.

Einleitend befaßt sich der Autor mit dem Begriff und den Funktionen des Entwicklungsvölkerrechts. Dabei setzt der Autor voraus, daß es ein Entwicklungsvölkerrecht überhaupt gibt. Ein Beleg dafür wird allerdings nicht erbracht. Auf S. 15 wird schlechthin festgestellt: „Das Entwicklungsvölkerrecht zählt zu den wissenschaftlichen Disziplinen, (...) (die) versuchen, die Ursachen der wirtschaftlichen und sozialen Kluft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zu analysieren und Wege zu ihrer Überwindung aufzuzeigen“. Als Beschreibung für einen Zweig des Völkerrechts erscheint dies allerdings zu dürftig, da man üblicherweise die Regelung von Beziehungen zwischen Rechtssubjekten erwarten darf. Es scheint, daß gerade dem Entwicklungsvölkerrecht, wenn es dieses denn gibt, Schwierigkeiten damit hat, Rechte und Pflichten von Staaten und internationalen Organisationen exakt zu benennen. Insofern hätte man sich schon eine sorgfältigere Herleitung gewünscht. Daß es dafür einen Bedarf gibt, wird zugestanden, wenn auf S. 22 eingeschätzt wird, daß „unterschiedliche Auffassungen über die inhaltliche Bestimmung des Begriffs ‚Entwicklungsvölkerrecht‘“ bestünden. Damit drängt sich die Frage auf, ob lediglich der Begriff gemeint ist, zumal auch der Entwicklungsbegriff als solcher offensichtlich ebenfalls nicht exakt umschrieben werden kann, wie die Gegenüberstellung von Definitionen *Nohlen/Nuschelers* bzw. *Boutros Ghallis* suggeriert (S. 24).

Die Verwirrung nimmt noch zu, wenn man weiterhin erfährt, daß es sich beim Entwicklungsvölkerrecht nicht nur um einen Zweig des Völkerrechts handelt, sondern um eine ganze Phase in der Geschichte des Völkerrechts (S. 25). Demnach leben wir nach der Auffassung einer Reihe vor allem französischer Rechtswissenschaftler jetzt in der Phase der generellen Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer gegenüber den Industrienationen - eine Einschätzung, die auch *Kaltenborn* zu weit geht, so daß er sich auf die These eines zweifachen Begriffs des Entwicklungsvölkerrechts zurückzieht. Ein Begriff „im engeren Sinne“, welcher der Rechtsbereich sein soll, der das Gebiet der Entwicklungspolitik umfaßt (S. 28), und ein Begriff „im weiteren Sinne“ als Ausdruck eines Funktionen- und Strukturwandels des Völkerrechts. Um diese Betrachtungsweise zu untermauern, untersucht der Autor im folgenden Kapitel die Völkerrechtspolitik der Dritten Welt. Sein Ausgangspunkt ist die These, daß es der Dritten Welt trotz der Interessenunterschiede in den siebziger Jahren gelungen sei, ein „gemeinsames völkerrechtspolitisches Programm zu entwickeln“, das sodann auch in der UNO und auf Konferenzen vertreten worden sei (S. 30). Als Beleg für solche Konzepte werden das gemeinsame Erbe der Menschheit im See-

Weltraumrecht, der Umweltschutz und im Menschenrechtsbereich das Recht auf Entwicklung angeführt. Aus Gründen der Beschränkung wird im Anschluß aber nur auf zwei Beispiele der Völkerrechtspolitik der Dritten Welt eingegangen, und zwar das Wirtschaftsvölkerrecht, welches mit dem Reizwort „Neue Weltwirtschaftsordnung“ zu umschreiben ist. Detailliert werden die einzelnen Forderungen im Handels- und Rohstoffbereich, bezüglich multinationaler Unternehmen und im Technologietransfer sowie hinsichtlich der Verschuldung dargestellt.

Zutreffend wird ein Scheitern aller dirigistischen Konzepte an der Haltung des Westens konstatiert (S. 62). Hier verwundert zweierlei: einmal, daß unter diesen Umständen das gescheiterte Reformkonzept für das Wirtschaftsvölkerrecht als Beleg dafür herangezogen wird, daß es ein Entwicklungsvölkerrecht gibt (ist Völkerrecht nicht generell ein Vereinbarungsrecht und kann eine Staatengruppe - die Entwicklungsländer - einen eigenen Völkerrechtszweig - also nicht nur ein regionales Völkerrecht - schaffen?), und zum anderen, daß der Autor meint, es gäbe noch eine Zukunft für ein Entwicklungsvölkerrecht, das nur „nicht notwendigerweise mit der ‚Neuen Weltwirtschaftsordnung‘ der 70er Jahre identisch sein muß“ (S. 63). Nach der Auffassung des Rezensenten kann es ganz offensichtlich nicht mit diesem Konzept identisch sein, weil der dirigistische Ansatz eben mit dem Markt nicht vereinbar ist, Wirtschaft aber eben auch etwas mit Markt zu hat. Es gilt also, auf der Basis gemeinsamer Interessen des Nordens und des Südens ein neues Völkerrecht zu vereinbaren, nicht aufzuoktroieren.

Die Einschätzungen *Kaltenborns* zur „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ vermögen vielleicht auch deshalb nicht völlig zu überzeugen, weil der gesamte Ost-West-Konflikt, der gerade die 70er Jahre dominierte, aus der Untersuchung ausgeklammert bleibt. Die Diskussion über die wirtschaftlichen Forderungen der Entwicklungsländer wurde aber seinerzeit argumentativ sehr stark von den sozialistischen Staaten unterstützt und angeheizt. Deshalb hätte der Einfluß des Ostens auf die Position der Entwicklungsländer zumindest geprüft werden müssen, um festzustellen, inwieweit tatsächlich originäre Konzepte der Dritten Welt vorlagen.

Der nächste Untersuchungspunkt - das Beispiel 2 für die Völkerrechtspolitik der Dritten Welt - ist ausgerechnet die „Neue Weltinformationsordnung“ (S. 64 ff.), die nun wirklich als das wohl unglücklichste Experiment angesehen werden muß, Regelungen gegen die westlichen Staaten festzulegen. Insgesamt müssen die beiden von *Kaltenborn* analysierten Vorstöße der Entwicklungsländer - die sog. Weltwirtschaftsordnung und die Weltinformationsordnung - wohl eher als Beleg dafür angesehen werden, daß die These vom Entwicklungsvölkerrecht auf schwachen Füßen steht. Es ist deshalb schwer erklärlich, warum nicht andere von den Entwicklungsländern forcierte erfolgreichere und weniger ideologisch eingefärbte Konzepte, wie beispielsweise das gemeinsame Erbe der Menschheit, in den Mittelpunkt der Untersuchung gestellt wurden. Die offenkundige Krise des Entwicklungsvölkerrechts erkennt auch der Autor in seinem Zwischenergebnis an (S. 78). Zugleich unter-

* Dozent Dr. Hans-Joachim Heintze ist Wiss. Mitarbeiter am IFHW, Bochum.

streicht er zutreffend die Notwendigkeit, im Interesse der Konfliktprävention nach gemeinsamen Lösungen, die vom Norden und Süden getragen würden, zu suchen (S. 79). Erfolgversprechende Ansätze dafür werden aufgelistet, so z.B. die Seerechtskonvention. Insgesamt wird eine vorsichtige Verrechtlichungstendenz konstatiert (S. 84) und zugestanden, daß „das Entwicklungsvölkerrecht (...) bei der Suche nach Lösungen für die globalen Menschheitsprobleme lediglich unterstützende Funktionen zu übernehmen (vermag) (...)“ (S. 84). Diese Einschätzung überrascht. Warum braucht man dann so etwas wie das Entwicklungsvölkerrecht? Ist dies nicht die Aufgabe des gesamten Völkerrechts?

Nachdem im ersten Teil das Buches die Konzeptionen vorgestellt wurden, folgt nunmehr im IV. Kapitel eine rechtstheoretische Analyse. Sie geht davon aus, daß ein Strukturwandel in der Rechtsquellenlehre des Völkerrechts stattgefunden habe, weil die „Entwicklungsländer von Beginn an eine kritische Position gegenüber der traditionellen, europäisch geprägten Rechtsquellenlehre bezogen“ hätten (S. 87). Auf dieser Grundlage konstatiert der Autor eine Auf-

wertung des „soft law“ (S. 96 ff.) und der völkerrechtlichen Prinzipien (S. 103 ff.); es habe eine Wandlung im Souveränitätsbegriff und eine Neudeutung des Inhalts der Souveränität eingesetzt (S. 126 f.). Letztlich greife das Entwicklungsvölkerrecht in vieler Hinsicht auf die katholische Soziallehre (S. 131 f.) zurück, sei aber dennoch keine Rückkehr zum Naturrecht, sondern „auch mit modernen rechtspositivistischen Theorien“ vereinbar (S. 141).

Dem kann man folgen oder auch nicht, denn eine Beweisführung ist angesichts der Vermengung von Postulaten, Erklärungen und Rechtsnormen in diesem Bereich letztlich eine Frage der Deutung. Einen zwingenden Beweis, daß das Völkerrecht der Gegenwart das Entwicklungsvölkerrecht ist, kann der Rezensent nicht erkennen. Gleichwohl ist das Buch eine sehr anregende und empfehlenswerte Analyse, um über die Entwicklungstendenzen des Völkerrechts nachzudenken. Erleichtert wird dies durch die klare Sprache, eine übersichtliche Gliederung und durch ein sehr gutes Stichwortverzeichnis. Insgesamt wird die Diskussion über völkerrechtliche Grundfragen nicht auf diesem Buch vorbegehen können.

Astrid Hüdepohl, Organisationen der Wohlfahrtspflege: Eine ökonomische Analyse ausgewählter nationaler und internationaler Institutionen

Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts, Band 27

Duncker & Humblot, Berlin 1996, 571 Seiten, DM 136,-

Sascha Rolf Lüder*

Das Deutsche Rote Kreuz (DRK), die Deutsche Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger (DGzRS), der Arbeiter-Samariter-Bund (ASB), die Johanniter-Unfall-Hilfe (JUH) sowie der Malteser-Hilfsdienst (MHD) sind in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 26 Abs. 1 des I. Genfer Abkommens vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde als sog. nationale Hilfsgesellschaften anerkannt. Aus dieser Stellung ergibt sich für sämtliche Organisationen insbesondere die Befugnis, im Falle eines bewaffneten Konfliktes im Sanitätsdienst der Streitkräfte mitzuwirken. Zwar sind einige der o.g. Institutionen auf Grund ihrer humanitären Tätigkeit innerhalb kriegerischer Auseinandersetzungen entstanden; gleichwohl beschränkt sich ihr Tätigkeitsfeld nicht auf den Einsatz bei bewaffneten Konflikten und Naturkatastrophen, sondern umfaßt die karitative Betätigung insgesamt.

Astrid Hüdepohl hat im Rahmen ihrer an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster vorgelegten Dissertation „Organisationen der Wohlfahrtspflege“ die interessante und zugleich umfangreiche Aufgabe übernommen, die Tätigkeiten nationaler und internationaler Wohlfahrtsorganisationen sowie deren Finanzierung vor dem Hintergrund ökonomischer Überlegungen zu analysieren. Das Werk Hüdepohls gliedert sich in vier Kapitel: 1. Einführung; 2. Tätigkeiten nationaler Wohlfahrtsorganisationen; 3. Tätigkeiten internationaler Wohlfahrtsorganisationen; 4. Tätigkeiten der Wohlfahrtsorganisationen im Lichte der Kollektivgütheorie und der Theorie der vertikalen Integration.

Die Untersuchung wird mit einer Begriffsbestimmung der „Wohlfahrtspflege“ eingeleitet. Hüdepohl versteht diesen als „Gesamtheit aller Institutionen, deren offizielle Zielsetzung oder Selbstverständ-

nis es ist, Geld-, Sach- und vor allem Dienstleistungen zum gesundheitlichen, sozialen oder wirtschaftlichen Wohl des einzelnen Hilfesuchenden und der Allgemeinheit zur Beseitigung oder Linderung eingetretener Notlagen und ihrer Vorbeugung zu gewähren. Die Leistungen (...) setzen (...) dann ein, wenn sich der einzelne oder die Notstandsgruppe nicht mehr selbst helfen kann, und von dritter Seite keine oder nur unzureichende Hilfe zu erwarten ist“ (S. 15). Zu Recht nimmt die Autorin dabei keine Unterscheidung danach vor, ob die Hilfeleistung jeweils im In- oder im Ausland stattfindet. In der Tat gelten die Leitgedanken etwa der JUH („dem Schwachen hilf“) oder des DRK („dort helfen, wo die Not am größten ist“) gemäß ihrer jeweiligen Satzungen weltweit. Dennoch hebt der universelle Geltungsbereich die anerkannte Unterscheidung als ein im In- oder angrenzenden Ausland aufretender Wohlfahrtsverband oder eine bei bewaffneten Konflikten und Naturkatastrophen weltweit operierende Hilfsorganisation nicht auf.

Im Anschluß an diese Begriffsbestimmung untersucht Hüdepohl zunächst die Tätigkeit nationaler Wohlfahrtsorganisationen. Anhand des Deutschen Caritasverbandes sowie des DRK arbeitet sie Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der Bereitstellung von Gütern der Wohlfahrtspflege durch nichtstaatliche „non-profit“-Organisationen heraus: Diese bestimmen unabhängig von staatlichen Institutionen ihre Zielsetzungen und arbeiten gemeinnützig, d.h. „sie verfolgen zwar das Formalziel der Wirtschaftlichkeit (...), (streben) jedoch nur eine Kostendeckung und keine Gewinnerzie-

* Sascha Rolf Lüder ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

lung (...) (an)" (S. 13). Während der Deutsche Caritasverband als Einrichtung der römisch-katholischen Kirche durch „christlich motiviertes, soziales Engagement“ (S. 31) gekennzeichnet sei, vertrete das DRK als Nationale Gesellschaft der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung „in Wort, Schrift und Tat die Ideen der Nächstenliebe, der Völkerverständigung und des Friedens“ (S. 97). Im Gegensatz zum Deutschen Caritasverband, der seine Aufgabenerfüllung ebenso wie die kirchlichen Ordenshilfswerke JUH oder MHD als „diakonische Tat“ bezeichne, berufe sich das DRK auf die Prinzipien seiner Bewegung, insbesondere das der Menschlichkeit.

Unter Bezugnahme auf die Unterscheidung zwischen Hilfsorganisation und Wohlfahrtsverband unterteilt die Autorin anschließend die satzungsgemäßen Aufgabengebiete des DRK: Handele es sich bei der Verbreitung der Kenntnisse des humanitären Völkerrechtes - diese Aufgabe wird in der Satzung des DRK an erster Stelle genannt -, bei der Hilfe für die Opfer von bewaffneten Konflikten und Naturkatastrophen sowie bei der Verhütung und Linderung menschlicher Leiden um hilfsorganisatorische Problemstellungen, seien in der Förderung der Gesundheit, der Wohlfahrt und der Jugend wohlfahrtspflegerische Aufgaben zu erblicken. Sodann analysiert Hüdepohl die Wahrnehmung dieser Aufgabengebiete durch das DRK und seine Untergliederungen. Ein besonderes Augenmerk verdient in diesem Zusammenhang der Hinweis der Autorin auf die Existenz eines „gesamtverbandsbezogene(n) Strategiekonzept(es)“ (S. 103): Merkt Hüdepohl in ihrer 1995 abgeschlossenen Studie an, „daß ein solches „für neue Aufgaben auf allen Ebenen des Verbandes“ (S. 103) notwendiges Papier noch fehle, wird die perspektivische Ausrichtung des DRK durch die gegenwärtige Diskussion eines sog. Zukunftsprogrammes mittlerweile forciert.

Hinsichtlich des Personalmanagements beim Deutschen Caritasverband und beim DRK weist Hüdepohl zutreffend auf die gegenwärtigen Problemlagen hin und versucht, Lösungsansätze aufzuzeigen. Zwar bestche in beiden Organisationen ein Nebeneinander aus haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeitern; gleichwohl herrschten im Personalmanagement erhebliche Unterschiede: Habe sich das DRK für eine Tarifgemeinschaft, d.h. den Abschluß von Tarifverträgen mit den entsprechenden Gewerkschaften, entschieden, sei vom Deutschen Caritasverband unter Berufung auf das gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 2 WRV bestehende kirchliche Selbstverwaltungsrecht eine eigene Konzeption arbeitsrechtlicher Regelungen geschaffen worden, „(...) (die) eine nach spezifisch kirchlichen Gesichtspunkten ausgerichtete Leitbild-, Organisations- und Dienstgestaltung (...) (garantieren)“ (S. 68). Speziell beleuchtet Hüdepohl die sowohl für das Individual- als auch für das kollektive Arbeitsrecht geltenden Modifikationen dieses sog. „Dritten Weges“. Eine solche Konzeption könne (nicht nur) innerhalb der römisch-katholischen Kirche als „exemplarisch für andere kirchliche Einrichtungen gelten“ (S. 69).

Trotz einer insgesamt umfangreichen Untersuchung des Finanzmanagements sowohl des Deutschen Caritasverbandes als auch des DRK unterbleibt allerdings ein Ausblick auf die zukünftige Entwicklung europarechtlicher Regelungen in diesem Bereich: Indem die Europäische Union mit der Verknüpfung der dem deutschen Recht fremden „économie sociale“ mit einem Arbeitsprogramm hinsichtlich der „non-profit“-Organisationen eine Strategie der Ökonomisierung sozialer Dienstleistungen anstrebt, könnte dies dazu führen, daß auch das Angebot der deutschen Wohlfahrtsorganisationen als Dienstleistungen i.S.d. Europarechts beurteilt und damit unterschiedslos den einschlägigen Vorschriften über die Nicht-diskriminierung, die Freizügigkeit, die Niederlassungs- sowie die Dienstleistungsfreiheit unterworfen würden. Eine solche Rechtsentwicklung aber würde das gesamte, für das deutsche Wohlfahrtswesen typische Ineinandergreifen staatlicher und nichtstaatlicher Trägerschaft sowie die hierzu entwickelten finanziellen Ausgleichsmechanismen in Frage stellen.

Im Anschluß an die Prüfung nationaler Institutionen arbeitet Hüdepohl die Tätigkeit internationaler Wohlfahrtsorganisationen heraus.

Zum einen bespricht die Autorin die Arbeit zweier Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, des United Nations Children's Fund (UNICEF) und der World Health Organization (WHO), zum anderen die Arbeit der aus dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) sowie der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRK) bestehenden „zwischenstaatlichen Pfeiler“ der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung.

Eingehend widmet sich Hüdepohl zunächst dem Gründungsanlaß der jeweiligen Organisationen einschließlich ihrer Rechtsgrundlagen: Völkerrechtlich betrachtet, handele es sich sowohl bei UNICEF als auch bei der WHO um internationale Organisationen, denen jeweils Völkerrechtssubjektivität zukomme. Hingegen sei bei der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung zu differenzieren: Zwar stelle das IKRK ein sog. traditionelles Völkerrechtssubjekt dar; hingegen mangle es der IFRK an einer solchen Rechtspersönlichkeit. Dessenungeachtet komme dem IKRK nach schweizerischem bürgerlichen Recht die Stellung eines Vereines zu.

Detailliert schildert Hüdepohl diejenigen Befugnisse, welche das humanitäre Völkerrecht dem IKRK auf Grund seiner völkerrechtlichen Stellung im Rahmen eines bewaffneten Konfliktes einräume. Hervorzuheben ist an diesem Teil der Studie, daß Hüdepohl speziell die für nicht internationale bewaffnete Konflikte geltenden Regelungen ausführlich erörtert, stellt dieser Konflikttypus das heute vorherrschende Form kriegerischer Auseinandersetzung dar. Hierzu zählen auch die Regelungen hinsichtlich des Schutzes des Personals: „Wie dargelegt, besitzt das IKRK diese (durch das humanitäre Völkerrecht) hervorgehobene Stellung aber einzig und allein nur in internationalen bewaffneten Konflikten. (...) In allen anderen Fällen von Bürgerkrieg und inneren Unruhen kann das IKRK nur mit Zustimmung der Konfliktparteien tätig werden und tritt dann ausschließlich als Schweizer Verein auf“ (S. 178). Es ist allerdings weiter zu hinterfragen, ob dieser für in nicht internationalen bewaffneten Konflikten eingesetztes Personal geltende völkerrechtliche und einzelstaatliche Normbestand ausreichend ist oder ob einer Verbesserung bedarf.

Die Erläuterung der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung wird durch eine eingehende Untersuchung der Tätigkeit der IFRK abgerundet. Zu Recht weist Hüdepohl nach, daß sich das Handeln der IFRK nicht auf eine Bündelung der Aktivitäten der Nationalen Gesellschaften beschränke. Im System der Hilfeleistungen werde die IFRK tätig, indem sie „überall und jederzeit die humanitäre Tätigkeit der nationalen Gesellschaften (...) (anregt), (...) (erleichtert) und (...) (fördert)“ (S. 213). Speziell sei die IFRK aber im Bereich der Nothilfe- und der Entwicklungszusammenarbeit aktiv.

Auch an dieser Stelle folgt eine umfangreiche Besprechung der jeweiligen Projektfinanzierung. Bei dieser legt Hüdepohl ein besonderes Augenmerk auf das Zusammenwirken von IFRK und IKRK einerseits sowie von IFRK und den Nationalen Gesellschaften andererseits. Trotz „verschiedener Verbesserungspotentiale“ (S. 262) - hierzu zählt sie u.a. die vorrangige Lenkung von Spenden nach „Geberinteresse“ (S. 254), die nur dann nicht als nachteilig zu beurteilen wäre, „wenn das Geber- und Nutzerinteresse übereinstimmen würde“ (S. 254) - kommt Hüdepohl zu dem Schluß, daß „(...) (die) Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung (...) mit ihrer nationalen Dependenz in fast jedem Land der Erde, mit ihrer über hundertjährigen Erfahrung in der humanitären Hilfeleistung und mit ihren internationalen tätigen und weltweit geschätzten Organisationsstellen ein einzigartiges Hilfesystem dar(stellt)“ (S. 262).

Die Dissertation Hüdepohls ist in der Buchreihe „Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts“ erschienen. Ziel dieser Reihe ist es, Fragen und Probleme des gestalteten Lebens nicht aus der Sicht einer einzigen Disziplin zu betrachten und zu analysieren, sondern sie in einem disziplinenübergreifenden Gesamtikon-

text zu beurteilen. So liegt es hier: Organisationen der Wohlfahrts- pflege stellen in der Bundesrepublik Deutschland einen gewichtigen gesellschaftlichen Faktor dar, zu einem als Arbeitgeber - beispielsweise ist der Deutsche Caritasverband mit etwa 400.000 Mitarbeitern der größte Arbeitgeber im Bereich der Sozialarbeit -, zum anderen aber auch als Komplementär zu staatlichen Problemlösungen. Sowohl die weiter voranschreitende europäische Integration einschließlich der europäischen Rechtsordnung als auch die zunehmende Anzahl gewinnorientierter Unternehmungen im Sozialbereich stellen die Wohlfahrtsorganisationen vor neue, z.T. noch ungeahnte Herausforderungen.

Hüdepohl ist es mit ihrer Dissertation gelungen, die gegenwärtige Tätigkeit der Wohlfahrtsorganisationen auf nationaler und internationaler Ebene gleichsam aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht zu besprechen sowie Reformvorschläge für die Bewältigung von Problemen in Finanz- und Personalmanagement zu unterbreiten. Dabei hat sie nicht zuletzt deutlich machen können, daß eine effektive(re) finanzielle Steuerung der Wohlfahrtsarbeit von „non-profit“-Organisationen keineswegs deren Kommerzialisierung bedeuten muß. Nach allem werden die Wohlfahrtsorganisationen bei ihrer Ausrichtung auf zukünftige Aufgaben an *Hüdepohl*s Werk nicht vorbeigehen können.

Klaus Dicke/Michael Edinger/Oliver Lembcke (in Zusammenarbeit mit Brigitte Hamm) (Hrsg.), Menschenrechte und Entwicklung

Beiträge zur Politischen Wissenschaft, Band 99

Duncker & Humblot, Berlin 1997, 287 Seiten, DM 128,-

Messelech Worku*

Das Thema Entwicklung und Menschenrechte wird in der deutschen Literatur in jüngster Zeit viel diskutiert, wie auch jüngst erschienene Arbeiten von *Scharpenack* und *Odendahl* belegen (siehe HuV-I 4/1997, 281 f.). Der vorliegende Sammelband umfaßt 15 Beiträge von Wissenschaftlern und Praktikern, die sich zum Teil schon seit Jahren mit der Thematik der Menschenrechte und Entwicklung beschäftigen. Ein großer Vorteil der Herangehensweise der Autoren ist der disziplinübergreifende Blick, so daß man sich nicht auf die juristische/völkerrechtliche Auseinandersetzung hinsichtlich des Gehalts dieses Rechts beschränkt. Weiterhin ist lobend hervorzuheben, daß auch die Möglichkeit der praktischen Umsetzung des Menschenrechts auf Entwicklung angesprochen wird.

Der Sammelband setzt sich aus drei Teilen zusammen: I. Theoretischer Zusammenhang von Menschenrechten und Entwicklung, II. Politische Durchsetzung von Menschenrechten und Entwicklung und III. Institutionelle Verankerung von Menschenrechtspolitik. Es fällt bereits an dieser Gliederung auf, daß ein sehr breiter Ansatz gewählt wurde und die inhaltliche Verklammerung von Menschenrechten und Entwicklung nicht immer durchgehalten wird. Insbesondere der letzte Teil geht weit über das Entwicklungsproblem hinaus.

Ausgangspunkt der Erörterung ist das Verhältnis zwischen Menschenrechten und Entwicklung, zu dem sich vier Beiträge von vier prominenten Autoren äußern. Im Eröffnungartikel „Menschenrechte: Hilfe oder Hemmnis für Entwicklung?“ (S. 31-57) beschäftigt sich *Uwe Holtz* mit den Grundpositionen der verschiedenen Disziplinen zum Begriff der Entwicklung. Dabei stellt er fest, daß die traditionellen ökonomischen und teleologischen Entwicklungskonzepte eindimensionale Ziele hätten und dies als Defizit zu betrachten sei. Er begründet, daß sich sowohl in der wissenschaftlichen Diskussion als auch in der praktischen Politik allmählich ein Verständnis dafür durchgesetzt habe, wonach die Menschenrechte als Wegweiser für die Entwicklungspolitik und darüber hinaus auch als „Kompaßnadel für Entwicklung“ zu betrachten seien (S. 41).

Wenn Menschenrechte als Wegweiser für Entwicklung dienen sollen, muß die Frage der Universalität der Menschenrechte untersucht werden, um einen Maßstab für Entwicklung zu finden, der von allen Beteiligten (Entwicklungsländer/Industrieländer) akzeptiert und durchgeführt werden kann. *Klaus Dicke* beleuchtet daher zwei Positionen, die in dieser Auseinandersetzung eine Rolle spielen: Zum einen die Frage der Universalität der Menschenrechte, zum anderen die Unterscheidung zwischen Menschenrechten und Entwicklung

(S. 57-76). Die Einheit der Menschenrechte wurde in der UNO schon immer von den Entwicklungsländern betont, während der Westen auf dem Vorrang der politischen und bürgerlichen Rechte vor den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten beharrte. Diese ideologisch geführten Auseinandersetzungen sowohl in der Wissenschaft als auch auf der politischen Ebene waren und sind ein Hindernis für eine menschenwürdige Entwicklung. *Dicke* geht auf diese Probleme nicht ein, verwirft aber die Auffassung, daß die Menschenrechte ein vom Abendland vorgeschriebenes Konzept sind, denen ein westliches (abendländisches) Verständnis aufgezogen wurde. Er meint vielmehr „die universale Geltung der Menschenrechte (ist) an die Voraussetzung einer pluralistisch strukturierten internationalen politischen Rechtskultur gebunden, in die die europäisch-atlantische politische Rechtskultur zwar vieles an Erfahrungen einbringt, in der sie jedoch kein Deutungsmonopol beanspruchen kann“ (S. 76). Im Lichte der Entwicklung der internationalen Menschenrechtspolitik ist diese Auffassung sicher zu teilen.

Franz Nuscheler untersucht die Rechtsqualität und die Justitiabilität des „Rechts auf Entwicklung“ und schlägt vor, ein Fakultativprotokoll zum Sozialpakt zu erarbeiten (S. 77-95). Dies würde den sozialen Rechten den gleichen Rang wie den politischen und bürgerlichen Rechten verleihen (S. 94). Da aber die Rechte im Sozialpakt überwiegend nicht als einklagbare Rechte, sondern als vom Staat im Rahmen seiner Möglichkeiten zu realisierende Rechte konzipiert sind (die meisten Staaten haben diese Rechte auch in ihren Verfassungen als Staatszielbestimmungen verankert), scheint die von *Nuscheler* vorgeschlagene Verabschiedung eines Fakultativprotokolls schwerlich realisierbar. Auch das von *Brigitte Hamm* angewandte statistische Verfahren zur Analyse des Zusammenhangs zwischen den Menschenrechten und der Entwicklung (S. 97-113) kann die Zweifel an dem gleichen juristischen Status, der auch die Einklagbarkeit der Rechte einschließt, nicht ausräumen, wengleich ihrer Schlußfolgerung, daß der Schutz der politischen Menschenrechte die Verwirklichung der ökonomischen und sozialen Menschenrechte erfordere, aus rechtspolitischer Sicht durchaus zugestimmt werden kann (S. 113).

Hinsichtlich der politischen Durchsetzbarkeit der Menschenrechte sieht *Klemens van de Sand* das Ende des Ost-West-Konflikts auch

* *Messelech Worku*, LL.M. (Heidelberg), ist Wiss. Mitarbeiterin am IEE, Bochum.

als eine (...) historische Chance für eine nicht von Ideologien bestimmte Entwicklungspolitik, (...) die sich nunmehr auf die strukturellen Ursachen der Armut konzentrieren kann" (S. 118). Um aber eine tragfähige Menschenrechts- und Demokratisierungsförderung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit durchzuführen, sei es einerseits notwendig, mit nationalen NGO's zu kooperieren, da sie einen besseren Zugang zu verschiedenen Gruppen hätten, und andererseits eine „Strategische Allianz“ (Zusammenarbeit zwischen Parlament, Regierung, Medien, Wissenschaft, Kirche und diversen gesellschaftlichen Gruppen) zu bilden (S. 134). So begrüßenswert dieser Vorschlag auch ist, so stellt sich doch das Problem, daß Allianzen nur dann beständig sind, wenn gemeinsame Interessen bestehen. Ob dies bei der Entwicklungszusammenarbeit tatsächlich auf die Dauer der Fall ist, erscheint allerdings fraglich.

Der Praktiker *Wolfgang Gerz* vertritt in seinem Artikel zum Nord-Süd-Dialog über die Menschenrechte die Ansicht, daß es hinsichtlich der Frage über den Vorrang von politischen Rechten vor den sozialen Rechten langsam zu einem Kompromiß gekommen sei (S. 137-143). Auf keinen Fall dürfe jedoch die Universalität der Menschenrechte in Frage gestellt werden (S. 141). *Volkmar Deile* meint, daß die Normenbildung auf dem Gebiet der Menschenrechte, insbesondere bei den politischen und bürgerlichen Rechten, beendet sei (S. 145-156). Beklagenswert findet er die mangelhafte Implementierung dieser Normen, die freilich im eigenen Land anfangen solle und Selbstkritik enthalten müsse, um eine glaubwürdige Menschenrechtspolitik zu betreiben (S. 153). *Theodor Rathgeber* plädiert für die Einbeziehung der indigenen Völker in der Entwicklungszusammenarbeit. Da aber viele Staaten „ethnische Identität“ leugnen bzw. für ungesetzlich erklären (S. 189), sei dies schwer durchsetzbar. Er stellt mit Bedauern fest, daß die Vorstellungen, Interessen, Normen- und Wertesysteme sowie das Wissen der indigenen Völker kaum Beachtung finden. Das Resultat sei, daß entwicklungspolitische Konzepte, die nicht auf die Existenzbedürfnisse der indigenen Völker abgestimmt seien, zur Zerstörung von Territorien, zu Vertreibung, Abwanderung und Diskriminierung, letztlich also zu ethnischen Konflikten, führten (S. 168).

Mit dem Problem der Zerstörung der gewohnten Lebensverhältnisse und der daraus resultierenden Flucht beschäftigen sich *Manfred Kohler* und *Günther Holtmeyer*. Sie zeichnen Wege auf, wie die Entwicklung als Instrument zur Fluchtprävention benutzt werden kann. Da Fluchtbewegungen sowohl aus kriegerischen als auch aus umweltbedingten und wirtschaftlichen Gründen resultieren, schlagen *Kohler* und *Holtmeyer* die Etablierung einer Fluchtpräventionspolitik vor, die u.a. folgendes zum Ziel haben sollte: Förderung der Landbevölkerung, Unterstützung des Süd-Süd-Handels, partieller Schuldenerlaß, Debt-equity-swaps (S. 190). Während sich dieser Beitrag mit der Binnenflucht beschäftigte, erörtert *Stefan Telöken* grenzüberschreitende Fluchtbewegungen, die unter das

Mandat des UNHCR fallen. Dabei stellt er zutreffend fest, daß „(...) massive und systematische Menschenrechtsverletzungen eine Hauptursache dafür (sind), daß Menschen aus ihrem Heimatland fliehen müssen“ (S. 205). *Telöken* bedauert, daß zwar große finanzielle Mittel für militärische Friedenssicherungseinsätze und humanitäre Nothilfeinsätze bereitgestellt würden, aber „(...) für den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen und Institutionen in Staaten, die gerade einen Bürgerkrieg überwunden haben“ kaum finanzielle und politische Unterstützung vorhanden sei (S. 205).

Im dritten Teil des Bandes, der sich mit der strukturellen Verankerung von Menschenrechten und Entwicklung beschäftigt, wird überwiegend die Menschenrechtspolitik der Bundesrepublik Deutschland in den Vordergrund gestellt. Der 1987 vom Bundestag errichtete fraktionsübergreifende Unterausschuß „Menschenrechte und humanitäre Hilfe“ wird von *Michael Edinger* und *Oliver Lembecke* hinsichtlich seiner Bedeutung im politischen Institutionsgefüge, seiner Struktur und seines institutionellen Rahmens untersucht (S. 213-252). Dies ist zu begrüßen, da der Unterausschuß und seine Aufgaben einem breiten Publikum relativ unbekannt sind. Zu teilen ist die Forderung der Autoren an die Abgeordneten, „(...) weiterhin nach Möglichkeiten der geeigneten institutionellen Verankerungen zu suchen, die Menschenrechte zu einem normativen Leitfadern der Politik machen“ (S. 252). In die gleiche Richtung argumentiert auch *Rudolf Binding* (S. 261-268), der die Politik auffordert, eine „vorausschauende Menschenrechtspolitik“ zu betreiben, die vor allem auf Krisenprävention und den Aufbau gesellschaftlicher und politischer Strukturen für Konfliktaustragung gerichtet ist (S. 262). *Dieter Scheuer* (S. 269-277) erläutert den enormen Einfluß der NGO's bei der Forderung nach einer konsequenten deutschen Menschenrechtspolitik im außen- und innenpolitischen Bereich (S. 277). Schließlich weist *Irmgard Schwaetzer* in ihrem Beitrag darauf hin, daß „ein wesentlicher Grund für die Schwierigkeit, Menschenrechte im Sinne einer Querschnittsaufgabe zur Grundlage der Politik zu machen, (...) in dem (...) vermeintlichen Gegensatz zu den wirtschaftlichen Interessen zu sehen ist“ (S. 283).

Das Bestreben der Autoren dieses Sammelbandes, das Thema Menschenrechte und Entwicklung zu durchleuchten und daraus Lösungsschritte abzuleiten, ist gelungen. Es ist aber anzumerken, daß es dem Leser schwerfällt, einen durchgehenden Leitfadern zu erkennen. Ohne die erklärende Einführung von *Edinger/Lembecke* fühlt man sich etwas verloren angesichts der vielen Einzelbeiträge, in denen viele Visionen aufgelistet werden. Einige davon sind zudem wenig konkret und realisierbar, so daß man sie zu den eher wünschenswerten Idealvorstellungen rechnen muß. Aber vielleicht ist dies ja die Aufgabe eines solchen Buches in einer Zeit, die noch weit von der Erfüllung der Proklamation entfernt ist, die vor fünfzig Jahren mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte das Licht der Welt erblickte.