

Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften

Inhaltsübersicht
Jahrgang 12, 1999

Das Thema

50 Jahre Genfer Abkommen

Michael Bothe

1999, Nr. 3, S. 140 – 142

Verfahrens- und Beweisregeln sowie Verbrechen-
elemente zum Römischen Statut des Internationalen
Strafgerichtshofs: Eine Zwischenbilanz nach den ersten
zwei Sitzungen der Vorbereitungskommission für den
Internationalen Strafgerichtshof

Knut Dörmann/Claus Kreß

1999, Nr. 4, S. 200 – 212

Verstärkter Schutz von Kulturgut in bewaffneten

Konflikten: Das Zweite Protokoll zur Haager Konvention
von 1954

Christophe N. Eick

1999, Nr. 3, S. 143 – 147

New Rules for the Protection of Cultural Property in
Armed Conflict: The Significance of the Second Protocol
to the 1954 Hague Convention for the Protection of
Cultural Property in the Event of Armed Conflict

Jean-Marie Henckaerts

1999, Nr. 3, S. 147 – 154

Zum Anpassungsbedarf des deutschen Strafrechts an das
Statut des Internationalen Strafgerichtshofs

Willibald Hermsdörfer

1999, Nr. 1, S. 22 – 27

Das Rote Kreuz und die Friedenssicherung

Knut Ipsen

1999, Nr. 2, S. 81 – 83

Errichtung, Organisation und Finanzierung des Interna-
tionalen Strafgerichtshofs und die Schlußbestimmungen
des Statuts

Frank Jarasch

1999, Nr. 1, S. 10 – 22

Die Kristallisation eines Allgemeinen Teils des Völker-
strafrechts: Die Allgemeinen Prinzipien des Strafrechts
im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs

Claus Kreß

1999, Nr. 1, S. 4 – 10

Begrüßung zum Symposium des Deutschen Roten
Kreuzes am 13. November 1999 in Münster

Wolfgang Kuhr

1999, Nr. 2, S. 80 – 81

Die Arbeiten der Vorbereitungskommission für den
Internationalen Strafgerichtshof – Anmerkungen aus
Schweizer Sicht

Jürg Lindenmann

1999, Nr. 4, S. 213 – 216

Podiumsdiskussion zum Thema „Humanitäre Aktionen
unter neuen Rahmenbedingungen: Gibt es eine Funktion
bei der Friedenssicherung?“

1999, Nr. 2, S. 84 – 96

Die Umsetzung des Statuts des Internationalen Strafre-
gerichtshofs in das deutsche Recht unter Berücksichtigung
der Rechtshilfe

Angelika Schlunck

1999, Nr. 1, S. 27 – 31

Die Bedeutung der ad hoc-Tribunale bei der Errichtung
des ständigen Internationalen Strafgerichtshofs – einige
völkerrechtliche Aspekte

Heike Spieker

1999, Nr. 4, S. 216 – 224

Praxis

Der aktuelle Fall: Pinochet II – A Comment on the
House of Lords' Second Substantive Decision

Kai Ambos

1999, Nr. 3, S. 154 – 155

Der aktuelle Fall: Der Internationale Gerichtshof als
oberste Berufungsinstanz in nationalen Strafsachen?
Anmerkung anlässlich des Falles betreffend das Wiener
Übereinkommen über konsularische Beziehungen
(Paraguay gegen Vereinigte Staaten von Amerika)

Eduard Dischke

1999, Nr. 2, S. 97 – 106

Der aktuelle Fall: Zugangsverweigerungen für humani-
täre Hilfe trotz anhaltender Hungersnot in Nordkorea –
gewähren die Menschenrechte ein Recht auf Zugang für
humanitäre Hilfsorganisationen?

Gregor Schotten

1999, Nr. 4, S. 224 – 230

Der aktuelle Fall: Wiederholtes Verbot für Hilfsflüge durch die sudanesishe Regierung – gibt es ein Recht auf Zugang für humanitäre Hilfsorganisationen im nicht internationalen bewaffneten Konflikt?

Gregor Schotten

1999, Nr. 1, S. 32 – 36

Rückblende

Der Einsatz von Bundeswehrosoldaten in Albanien zur Rettung deutscher Staatsangehöriger

York Frhr. v. Lersner

1999, Nr. 3, S. 156 – 166

Der Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten nach der Konvention von 1954

Thomas Desch

1999, Nr. 4, S. 230 – 234

Lexikon

Zum hundertjährigen Geburtstag der Martens'schen Klausel – eine Bestandsaufnahme

Rhea Schircks

1999, Nr. 3, S. 167 – 169

Forum

Verbreitung

NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects A Comment on Simma and Cassese

Kai Ambos

1999, Nr. 2, S. 114 – 115

Völkerrechtliche Dimensionen maritimer Operationen: Zur Verbreitung des Seekriegsrechts bei der Bundesmarine

Stefan Birkner

1999, Nr. 2, S. 110 – 111

Nicht-letale Waffen: Der Königsweg des humanitären Völkerrechts?

Oliver Bringmann

1999, Nr. 4, S. 234 – 240

Materialien für die Verbreitungsarbeit

Martin Buck

1999, Nr. 4, S. 245 – 247

What is behind Human Rights?

European Master's Degree in Human Rights and Democratization 1997-1998

Laurence Hart

1999, Nr. 1, S. 56 – 59

Etablierung des „Forum Globale Fragen“ als Mitwirkungsmöglichkeit der Gesellschaft in der Außenpolitik

Hans-Joachim Heintze

1999, Nr. 3, S. 170 – 172

Zum Verhältnis zwischen dem Völkerrecht und dem Europäischen Gemeinschaftsrecht unter Berücksichtigung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der humanitären Hilfe

Sascha Rolf Lüder

1999, Nr. 2, S. 115 – 120

Zur Tätigkeit der Zentralstelle im Lande Nordrhein-Westfalen für die Bearbeitung von nationalsozialistischen Massenverbrechen bei der Staatsanwaltschaft Dortmund

Ulrich Maaß

1999, Nr. 1, S. 51 – 55

50 Jahre Genfer Abkommen: Zur Verbreitung des humanitären Völkerrechts bei der Bundeswehr und den Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes

Christian B. Schladt

1999, Nr. 2, S. 112 – 113

Der Beitrag regionaler Abmachungen und Einrichtungen im Sinne von Kapitel VIII SVN zur Regelung von Konflikten zwischen und innerhalb ihrer Mitgliedstaaten: Das Beispiel der arabischen Welt unter Berücksichtigung humanitärer Aufgabenstellungen

Cornelia C. Schmolinsky

1999, Nr. 3, S. 177 – 182

Erfüllungssicherung im humanitären Völkerrecht durch ein Berichtsverfahren?

Sebastian M. Seidel

1999, Nr. 3, S. 172 – 176

Sprachminderheiten, Völkerrecht und Nichtdiskriminierung

Fernand de Varennes

1999, Nr. 4, S. 241 – 245

Eröffnung des Symposiums „Europa und die Zukunft der Humanitären Hilfe – aus Krisen lernen“

Günther Verheugen

1999, Nr. 2, S. 107 – 110

Wem gehört der Schatz des Priamos?

Die deutsch-russische Kontroverse über die Rückgabe der sogenannten „Beutekunst“

Hermann Weber

1999, Nr. 1, S. 36 – 51

World Wide Web-Kompodium zum humanitären Völkerrecht

1999, Nr. 1, S. 59

Panorama

Dokumente

Arbeitsbericht des Vereins zur Förderung der Forschung und Lehre zum Friedenssicherungsrecht und zum Humanitären Völkerrecht e.V.

Botho Prinz zu Sayn-Wittgenstein

1999, Nr. 1, S. 62 – 63

Der Balkan-Konflikt und die Einhaltung des humanitären Völkerrechts

Erklärung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz

1999, Nr. 2, S. 122 – 123

Einhaltung des humanitären Völkerrechts durch Truppen der Vereinten Nationen

UN Doc. ST/SGB/1999/13

1999, Nr. 4, S. 253 – 255

Erklärung Fischers zum 50. Jahrestag der Proklamation der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte

1999, Nr. 1, S. 61

Erklärung Kinkels vor Abschluß der diplomatischen Staatenkonferenz zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs

1999, Nr. 1, S. 60

Establishment of an International Criminal Court

UN Doc. A/RES/53/105

1999, Nr. 1, S. 61 – 62

Gespräch des Menschenrechtsbeauftragten im Auswärtigen Amt mit „Coalition for an International Criminal Court“ und „amnesty international“ zur geplanten Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag

1999, Nr. 2, S. 123

Kinkel zur Einigung der internationalen Gemeinschaft auf die Errichtung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs

1999, Nr. 1, S. 60 – 61

Maßnahmen zur Unterbindung des Handels mit Kleinwaffen

UN Doc. S/PRST/1999/28

1999, Nr. 4, S. 255 – 256

The Power of Humanity

Declaration of the 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent

1999, Nr. 4, S. 248 – 253

Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict of 26 May 1999

HC/1999/7

1999, Nr. 2, S. 124 – 130

Konferenzen

Verbreitung der Genfer Konventionen
Referendartagung zum humanitären Völkerrecht
Bad Waldliesborn, 15.-16. April 1999

Thomas Cahlik

1999, Nr. 3, S. 185

Menschenrechte: hehrer Anspruch, harte Wirklichkeit
Tagung anläßlich des 50. Jahrestages der UN-Menschenrechtserklärung

Tutzing, 4. – 6. Dezember 1998

Martin Geldner

1999, Nr. 2, S. 130 – 132

Cours de Droit International Humanitaire

Namur (Belgien), 7. – 15. September 1999

Stefan van Heeck

1999, Nr. 4, S. 259 – 262

50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte:
Maßstab für Politik und Gesellschaft?

Tagung „Der Runde Tisch Menschenrechte“ der Stadt Nürnberg

Nürnberg, 9. – 10. Oktober 1998

Hans-Joachim Heintze

1999, Nr. 1, S. 63 – 64

Fortschritte im Beitrittsprozeß der Staaten Ostmittel-, Ost- und Südosteuropas zur Europäischen Union:
Regelungen und Konsequenzen für die deutschen Volksgruppen und Minderheiten

Tagung der Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen in Verbindung mit der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht

Bonn, 10. – 12. März 1999

Hans-Joachim Heintze

1999, Nr. 2, S. 132 – 133

Die Kosovo-Krise: Humanitäre Hilfe am Scheideweg?

Die Rolle humanitärer Nichtregierungsorganisationen in kriegerischen Auseinandersetzungen

Fachtagung

Bonn, 7. Juni 1999

Hans-Joachim Heintze

1999, Nr. 3, S. 189 – 190

International Congress on Capacity Building in Humanitarian Work: The Northern Dimension

Jyväskylä (Finnland), 12. – 13. November 1999

Hans-Joachim Heintze

1999, Nr. 4, S. 265 – 266

Humanitäres Völkerrecht: Regeln zum „fair play“ im Krieg?

Referendartagung zum humanitären Völkerrecht
Mühlthal-Trautheim, 13. – 14. Oktober 1998

Annette Jäger

1999, Nr. 1, S. 65 – 66

Das Internationale Straftribunal für das ehemalige
Jugoslawien

Referendartagung im humanitären Völkerrecht
Kiel, 5. Oktober 1999

Gisela Manske

1999, Nr. 4, S. 262 – 264

900 Jahre Johanniter: Humanitäres Völkerrecht – Humanitäre Hilfe

Berlin, 15. März 1999

Brigitte Reschke

1999, Nr. 2, S. 134 – 135

Gewalteskalation, Autonomie und Minderheitenrechte – Wege zur friedlichen Regelung ethno-politischer Konflikte

Erstes Potsdamer Frühjahrsgespräch, veranstaltet von der Stiftung Entwicklung und Frieden in Zusammenarbeit mit dem Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum und der Zeitschrift „WeltTrends“
Potsdam, 26.-27. März 1999

Brigitte Reschke

1999, Nr. 3, S. 183 – 185

The Formation of Customary International Humanitarian Law: Refining the Analytical Framework

Colloquium on International Humanitarian Law
Den Haag (Niederlande), 27. November 1998

Gregor Schotten

1999, Nr. 1, S. 71 – 73

Europa und die Zukunft der Humanitären Hilfe – aus Krisen lernen

Symposium im Rahmen der deutschen Präsidentschaft in der Europäischen Union 1999

Bad Neuenahr, 22. – 23. April 1999

Sebastian M. Seidel

1999, Nr. 3, S. 186 – 189

Der Internationale Strafgerichtshof: Ein Meilenstein des Völkerrechts

8. Teinacher Tagung der Rechtsberater und Rechtslehrer der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes

Bad Teinach, 6. – 7. November 1998

Rolf Welberts

1999, Nr. 1, S. 66 – 71

Salzburg Law School on International Criminal Law
First Summer Session

Salzburg (Österreich), 16. – 27. August 1999

Steffen Wirth

1999, Nr. 4, S. 256 – 259

Besprechungen

Alex de Waal, *Famine Crimes: Politics & The Disaster Relief Industry in Africa*;

Michael Maren, *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and International*;

Jairo Morales Nieto, *La Política de Desarrollo Hacia el Futuro: Una Propuesta de Estrategias para Sociedades in Transición: El Caso de Nicaragua*, *Documentos Desarrollo Humano en Acción*

Dennis D.G. Dijkzeul

1999, Nr. 4, S. 266 – 268

World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, A World Bank Policy Research Report

Dennis D.G. Dijkzeul

1999, Nr. 4, S. 268 – 270

Peter Cumper/Steven Wheatley (eds.), *Minority Rights in the „New“ Europe*;

Carmen Thiele, *Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz in Estland*

Hans-Joachim Heintze

1999, Nr. 4, S. 270 – 271

Lutz Edzard, *Language as a Medium of Legal Norms: Implications of the Use of Arabic as a Language in the United Nations System*;

Thomas David Jones, *Human Rights: Group Defamation, Freedom of Expression and the Law of Nations*

Hans-Joachim Heintze

1999, Nr. 3, S. 190 – 192

Michael Fraas, *Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und Internationaler Gerichtshof*;

Franz-Josef Hutter/Heidrun Speer/Carsten Tessmer (Hrsg.), *Das gemeinsame Haus Europa: Menschenrechte zwischen Atlantik und Ural*

Hans-Joachim Heintze

1999, Nr. 1, S. 74 – 75

Sabine Jaberg, *Systeme kollektiver Sicherheit in und für Europa in Theorie, Praxis und Entwurf: Ein systemwissenschaftlicher Versuch*

Sascha Rolf Lüder

1999, Nr. 2, S. 135 – 136

Philipp Wassenberg, *Das Eurokorps: Sicherheitsrechtliches Umfeld und völkerrechtliche Bedeutung eines multinationalen Großverbandes*

Sascha Rolf Lüder

1999, Nr. 3, S. 192 – 193

Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), *Moderner Minderheitenschutz: Rechtliche oder politische Absicherung?*

Jelka Mayr-Singer

1999, Nr. 4, S. 271 – 273

Jörg Karenfort, *Die Hilfsorganisationen im bewaffneten Konflikt*

Gregor Schotten

1999, Nr. 3, S. 193 – 194

Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften (HuV-I)

Jahrgang 12, Heft 1, 1999

Editorial

Das Thema

Die Kristallisation eines Allgemeinen Teils des Völkerstrafrechts: Die Allgemeinen Prinzipien des Strafrechts im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs

Claus Krefß

Errichtung, Organisation und Finanzierung des Internationalen Strafgerichtshofs und die Schlußbestimmungen des Statuts

Frank Jarasch

Zum Anpassungsbedarf des deutschen Strafrechts an das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs

Willibald Hermsdörfer

Die Umsetzung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs in das deutsche Recht unter Berücksichtigung der Rechtshilfe

Angelika Schlunck

Praxis

Der aktuelle Fall: Wiederholtes Verbot für Hilfsflüge durch die sudanesisische Regierung – gibt es ein Recht auf Zugang für humanitäre Hilfsorganisationen im nicht internationalen bewaffneten Konflikt?

Gregor Schotten

Forum

Verbreitung

Wem gehört der Schatz des Priamos?

Die deutsch-russische Kontroverse über die Rückgabe der sogenannten „Beutekunst“

Hermann Weber

Zur Tätigkeit der Zentralstelle im Lande Nordrhein-Westfalen für die Bearbeitung von nationalsozialistischen Massenverbrechen bei der Staatsanwaltschaft Dortmund

Ulrich Maaß

What is behind Human Rights?

European Master's Degree in Human Rights and Democratization 1997 – 1998

Laurence Hart

World Wide Web-Kompodium zum humanitären Völkerrecht

4

10

22

27

32

36

51

56

59

Panorama

Dokumente

Erklärung Kinkels vor Abschluß der diplomatischen Staatenkonferenz zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs

Kinkel zur Einigung der internationalen Gemeinschaft auf die Errichtung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs

Erklärung Fischers zum 50. Jahrestag der Proklamation der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte

**Establishment of an International Criminal Court
UN Doc. A/RES/53/105**

**Arbeitsbericht des Vereins zur Förderung der Forschung und Lehre zum Friedenssicherungsrecht und zum Humanitären Völkerrecht e.V.
*Botho Prinz zu Sayn-Wittgenstein***

Konferenzen

50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte: Maßstab für Politik und Gesellschaft?

**Tagung „Der Runde Tisch Menschenrechte“ der Stadt Nürnberg
Nürnberg, 9. – 10. Oktober 1998
*Hans-Joachim Heintze***

Humanitäres Völkerrecht: Regeln zum „fair play“ im Krieg?

**Referendartagung zum Humanitären Völkerrecht Mühlthal-Trautheim, 13. – 14. Oktober 1998
*Annette Jäger***

Der Internationale Strafgerichtshof: Ein Meilenstein des Völkerrechts

**8. Teinacher Tagung der Rechtsberater und Rechtslehrer der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes
Bad Teinach, 6. – 7. November 1998
*Rolf Welberts***

The Formation of Customary International Humanitarian Law: Refining the Analytical Framework

**Colloquium on International Humanitarian Law Den Haag (Niederlande), 27. November 1998
*Gregor Schotten***

Besprechungen

Michael Fraas, Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und Internationaler Gerichtshof;

**Franz-Josef Hutter/Heidrun Speer/Carsten Tessler (Hrsg.), Das gemeinsame Haus Europa: Menschenrechte zwischen Atlantik und Ural
*Hans-Joachim Heintze***

60

60

61

61

62

63

65

66

71

74

Editorial

Am 50. Jahrestag der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Generalversammlung der VN unterzeichnete der Ständige Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen *Dieter Kastrop* das Statut von Rom für den Internationalen Strafgerichtshof. Es ist nun die Aufgabe der Bundesrepublik, das Statut zu ratifizieren und die notwendigen Schritte zu einer Anpassung des nationalen Rechts an die Erfordernisse des Statuts einzuleiten. Zur Weiterführung der bisherigen Beiträge in dieser Zeitschrift erläutern in der vorliegenden Ausgabe *Claus Kreß* vom Bundesministerium der Justiz und *Frank Jarasch* vom Auswärtigen Amt den Allgemeinen Teil des Statuts sowie Aufbau und Finanzierung des Internationalen Strafgerichtshofs. Im Anschluß daran nehmen *Willibald Hermsdörfer* vom Bundesministerium der Verteidigung und *Angelika Schlunck* vom Bundesministerium der Justiz dazu Stellung, ob und ggf. in welchem Umfang das deutsche Straf- und Strafprozeßrecht sowie das Rechtshilferecht an die Regelungen des Statuts anzupassen sind. Die Beiträge beruhen auf den von den Autoren im Rahmen der im November 1998 durchgeführten 8. Teinacher Tagung der Rechtsberater und Rechtslehrer der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes gehaltenen Vorträgen.

Besonders hinweisen möchten wir zum einen noch auf den von *Botho Prinz* zu *Sayn-Wittgenstein*, Vorsitzender des Vereins zur Förderung der Forschung und Lehre zum Friedenssicherungsrecht und zum Humanitären Völkerrecht e.V., verfaßten Arbeitsbericht des Vereins. Zum anderen freuen wir uns, mit dieser Ausgabe erstmalig ein sog. World Wide Web-Kompendium zum humanitären Völkerrecht vorstellen zu können. In komprimierter Form findet der Leser unserer Zeitschrift dort die Internet-Adressen wichtiger Institutionen, die mit Aufgaben des humanitären Völkerrechts und der humanitären Hilfe befaßt sind. Auf diese Weise wollen wir auf weitergehende elektronische Informationsquellen aufmerksam machen.

Das Heft wird abgerundet durch Buchbesprechungen und Konferenzberichte, so u.a. von der Vorstellung des „Yearbook of International Humanitarian Law“, die im Rahmen eines Symposiums über humanitäres Völkergewohnheitsrecht im T.M.C. Asser Instituut in Den Haag stattfand. Wir möchten 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

Die Kristallisation eines Allgemeinen Teils des Völkerstrafrechts: Die Allgemeinen Prinzipien des Strafrechts im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs

Claus Krefß*

Einleitung

Die Konturen eines Allgemeinen Teils des Völkerstrafrechts waren zu Konferenzbeginn weniger deutlich erkennbar als die Elemente der den Besonderen Teil konstituierenden Straftatbestände.¹ So verhalten sich die Satzungen der Internationalen Straftribunale für das ehemalige Jugoslawien (ISITJ) sowie für Ruanda (ISITR) nur zu einzelnen Fragen des Allgemeinen Teils. Im grundlegenden Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen (VN-GS) vom 3. Mai 1993 zur Vorbereitung des ISITJ hieß es dementsprechend:²

„The International Tribunal itself will have to decide on various personal defences which may relieve a person of individual criminal responsibility (...) drawing upon general principles of law recognized by all nations.“

Keinen wirklichen Fortschritt brachte ungeachtet der in der Wissenschaft³ längst erhobenen Forderung nach der Ausarbeitung eines Allgemeinen Teils des Völkerstrafrechts der am 5. Juli 1996 von der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen vorgelegte Entwurf eines Strafgesetzbuches zu Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit (E-ISTGB).⁴ Dessen Art. 14 greift die zitierte Formulierung im Bericht des VN-GS auf und stellt fest:

„The competent court shall determine the admissibility of defences in accordance with the general principles of law, in the light of the character of each crime.“

Daß es ausgehend von diesem wenig sicheren völkerrechtlichen Grund und bei zum Teil sehr unterschiedlichen nationalen Lösungen gelungen ist, in Teil 3 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes (ISTGH-Statut)⁵ zu konsentierten „Allgemeinen Prinzipien des Strafrechts“ („General Principles of Criminal Law“) zu kommen, die insgesamt das Prä dikat „Allgemeiner Teil“ beanspruchen dürfen, verdient ungeachtet aller im Detail sicher möglichen und notwendigen Kritik zunächst einmal hervorgehoben zu werden.⁶

I. Zum Begriff der Völkerstrafat

Aus strafrechtsdogmatischer Warte muß die Grundfrage zu Teil 3 des ISTGH-Statuts lauten, ob dessen Regelungsgefüge einen Begriff der (Völker-)Straftat erkennen läßt, auf den zur systematischen Ableitung von Antworten auf Einzelprobleme als Fixpunkt rekuriert werden kann. Stellt man – stark vereinfachend⁷ – den in Kontinentaleuropa verbreiteten

dreigliedrigen Begriff einer tatbestandsmäßigen, rechtswidrigen und schuldhaften Tat und das Grundmodell des „common law“ mit den Komponenten „actus reus“ (äußeres Handlungselement), „mens rea“ (inneres Handlungselement) und „defence“ (verantwortungsausschließende Vertei-

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

1 So in einer wichtigen neuen Monographie zu Teilaspekten des Allgemeinen Teils *Christiane Nill-Theobald*, „Defences“ bei Kriegsverbrechen am Beispiel Deutschlands und der USA, Freiburg i.Br. 1998, S. 6; *Nill-Theobald* liefert gewissermaßen die eigenständige Ausarbeitung von *Albin Eser* – Betreuer des *Nill-Theobald*'schen Werks – schon recht substantieller Problemskizze „Defences“ in Strafverfahren wegen Kriegsverbrechen“, in *Kurt Schmoller* (Hrsg.), Festschrift für Otto Triffler, Wien 1996, S. 755 ff.; einen sehr lesenswerten Überblick über den Entwicklungsstand vor Rom bietet *Otto Triffler*, Bestandsaufnahme zum Völkerstrafrecht, in: *Gerd Hankel/Gerhard Stuby* (Hrsg.), Strafgerichte gegen Menschlichkeitsverbrechen. Zum Völkerstrafrecht 50 Jahre nach den Nürnberger Prozessen, Hamburg 1995, S. 211 ff.; s. daneben noch die eingehende Abhandlung von *Matthew Lippmann*, Conundrums of Armed Conflict: Criminal Defenses to Violations of the Humanitarian Law of War, Dickinson Journal of International Law 15 (1996), S. 1 ff.

2 UN Doc. S/25704.

3 *Albin Eser*, The Need for a General Part, in *M. Cherif Bassiouni* (Hrsg.), Commentaries on the International Law Commission's 1991 Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind, Toulouse 1993, S. 43 ff.; *M. Cherif Bassiouni/Christopher L. Blakesley*, The Need for a General Part, Vanderbilt Journal of Transnational Law 25 (1992), S. 151 ff.

4 UN Doc. A/51/10.

5 Dieser Teil des ISTGH-Statuts (UN Doc. A/CONF. 183/9 17 July 1998) ist abgedruckt in: *Humanitäres Völkerrecht Informationsschriften* (HuV-J) 11 (1998), S. 186 ff.

6 Eine ausführlichere Darstellung von Teil 3 des ISTGH-Statuts lag dem Verfasser bei Abschluß des Manuskripts für diesen Beitrag Mitte Januar 1999 nicht vor. Die dem Verfasser vorliegenden ersten – durchweg sehr knapp – Übersichtsdarstellungen zum Römischen Statut behandeln die allgemeinen Strafrechtsprinzipien nur ganz kursorisch; s. *Göran Sauter*, „An International Criminal Court is hereby established“, *The Netherlands Quarterly for Human Rights* 16 (1998), S. 418; *Christian Tomuschat*, Das Statut von Rom für den Internationalen Strafgerichtshof, *Die Friedens-Warte* 73 (1998), S. 341; *Kai Ambos*, Der neue Internationale Strafgerichtshof – ein Überblick, *Neue Juristische Wochenschrift* 51 f. (1998), S. 3744 f.; ders., 14 examensrelevante Fragen zum neuen Internationalen Strafgerichtshof, *Juristische Arbeitsblätter* 30 (1998), S. 989 f.; *Willibald Hermsdörfer*, Zum Statut des Internationalen Strafgerichtshofs – ein Meilenstein im Völkerstrafrecht, *Neue Zeitschrift für Wehrrecht* 40 (1998), S. 198.

7 Eine ausführlichere Darstellung müßte etwa auch die französische Elementenlehre (*élément légal, matériel et moral*) berücksichtigen; hierzu im Überblick *Stefano Manacorda*, Die allgemeine Lehre von der Straftat in Frankreich: Besonderheiten oder Lücken in der französischen Strafrechtswissenschaft?, *Goldammer's Archiv für Strafrecht* (GA) 145 (1998), S. 124 ff., und *Joachim Vogel*, Elemente der Straftat: Bemerkungen zur französischen Straftatlehre und zur Straftatlehre des common law, GA 145 (1998), S. 127 ff.

digungen) gegenüber,⁸ so erscheinen die Regelungen im ISTGH-Statut letzterem Grundansatz äußerlich wohl näher. Schon die Überschrift „Allgemeine Strafrechtsprinzipien“ statt „Allgemeiner Teil“ ist eher dem „common law“ zuzuordnen.⁹ Insbesondere aber fehlt es an einer expliziten Abgrenzung von Rechtswidrigkeits- und Schuldebene.¹⁰ Dies zu bedauern, ist nicht einfach Ausdruck von unreflektierter Anhänglichkeit an die deutsche Strafrechtsdogmatik, sondern sachlich im Kern darin begründet, daß die Unterscheidung von Rechtswidrigkeit und Schuld einen erheblichen analytischen Fortschritt im strafrechtlichen Denken bedeutet. Von dieser Differenzierung ist dementsprechend aus rechtsvergleichender Perspektive geltend gemacht worden, daß sie geeignet wäre, eine Reihe scheinbarer Inkonsistenzen der einzelstaatlichen strafrechtlichen Lösungen zu überwinden.¹¹

Der Begriff der Völkerstrafat nach dem ISTGH-Statut setzt sich äußerlich zusammen aus den drei Grundbausteinen „Verwirklichung der objektiven und ggf. speziellen subjektiven Merkmale eines Völkerstrafatbestandes“ (der Begriff „*actus reus*“ findet sich in Teil 3 des ISTGH-Statuts nicht),¹² „Vorliegen der subjektiven Tatseite“ (statt „*mens rea*“ verwendet die englische Statutsfassung in Art. 30 den Begriff „*mental element*“) und Nichteingreifen eines „Straffreistellungsgrundes“ (an Stelle des tradierten „common law“-Begriffs „*defence*“ spricht das ISTGH-Statut in Art. 31 von „*Grounds for excluding criminal responsibility*“). Auch wenn diese Dreiteilung dem angelsächsischen Straftatbegriff stärker zu ähneln scheint als demjenigen etwa des StGB, wäre es verfehlt, die äußerliche Ausrichtung am Grundmodell des „common law“ ohne weiteres ins Inhaltliche zu wenden. Das zeigt sich im Grundsätzlichen bereits daran, daß der prozedurale Grundgedanke des „common law“-Modells, demzufolge mit dem Übergang zu den „*defences*“ Beweislastumkehrungen unterschiedlicher Intensität verbunden sein können,¹³ im ISTGH-Statut keinen Niederschlag findet. So haben sich Vorschläge, die in Art. 66 niedergelegte **Unschuldvermutung** für den Bereich der „*defences*“ einzuschränken, nicht durchsetzen können. In Anbetracht dessen ist es ungeachtet der äußerlichen Anlehnung an das Grundmodell des „common law“ nicht zulässig, bei der Lösung von nicht klar geregelten Einzelproblemen des Allgemeinen Teils im Zweifel das „common law“ zu bemühen.¹⁴

II. Die Strafbarkeit des ISTGH *ratione personae*

Diese ist auf natürliche Personen ab 18 Jahren beschränkt, wie sich aus Art. 25 Abs. 1 und Art. 26 des ISTGH-Statuts ergibt. Damit haben sich die Versuche – insbesondere Frankreichs – nicht durchgesetzt, eine Völkerstrafbarkeit juristischer Personen im Statut zu verankern. Dieses Ergebnis entspricht dem Stand der Völkerstrafrechtsentwicklung, hatte doch selbst der weitreichende Art. 9 des Statuts des Internationalen Militärtribunals (IMT) von Nürnberg die Strafbarkeit natürlicher Personen wegen ihrer Mitgliedschaft in kriminellen Vereinigungen (vgl. aus dem geltenden deutschen Strafrecht etwa die §§ 129 f. StGB) und nicht die Strafbarkeit juristischer Personen zum Gegenstand.¹⁵

Der Ausschluß von Personen unter 18 Jahren aus dem Anwendungsbereich des ISTGH-Statuts bedeutet keine prinzipielle Festlegung im Sinne fehlender Strafmündigkeit solcher Personen. Die Entscheidung ist vielmehr pragmatisch motiviert, da sich die Schwierigkeiten bei der Erarbeitung eines angemessenen Jugendvölkerstraf(prozeß)rechts in der zur Verfügung stehenden Zeit als nicht lösbar erwiesen.

III. Allgemeine objektive Deliktsmerkmale

Solche finden sich in Teil 3 des ISTGH-Statuts nicht. Die Nichtaufnahme eines ausdrücklichen Passus zur Kausalität bei Erfolgsdelikten, wie er sich in Art. 28 Abs. 3 des Entwurfs des ISTGH-Statuts¹⁶ noch findet („*caused by [...] his or her act or omission*“), ist dabei nicht auf inhaltliche Zurückweisung, sondern auf die Überzeugung von der Zurechtheit einer expliziten Regelung zurückzuführen. Im übrigen findet sich eine implizite Anerkennung des Kausalitätserfordernisses in Art. 30 Abs. 2 b) ISTGH-Statut.¹⁷

Überdies fand sich in Art. 28 Abs. 3 des Entwurfs des ISTGH-Statuts zusätzlich zum Kausalitätserfordernis noch die geklammerte Wendung („*attributable to [...] his or her act or omission*“). Ihre Aufnahme in das ISTGH-Statut hätte als Anerkennung der Relevanz eines allgemeinen Kriteriums objektiver Zurechnung verstanden werden können, wie sie auch in der deutschen Strafrechtswissenschaft diskutiert wird.¹⁸ Wenn es hierzu auch nicht gekommen ist, so bleibt doch ein Aspekt der Vorsatzdefinition in Art. 30 Abs. 2 b) und Abs. 3 ISTGH-Statut in diesem Zusammenhang bemerkenswert. Wenn hierdurch das Bewußtsein davon, daß der tatbestandliche Erfolg das „*Ergebnis des gewöhnlichen Kausalverlaufs*“

8 Für eine vorzuziehende Einführung in die rechtsvergleichende Straftatlehre s. die Beiträge von Klaus Tiedemann, Carlos Suárez González, Manuel Cancio Meliá, Stefano Manacorda (a.a.O. (Fn. 7)) und Joachim Vogel (a.a.O. (Fn. 4)) zu „Lernen von der Straftat im Allgemeinen Teil der Europäischen Rechtssysteme. Überlegungen zur Strafrechtsangleichung in Europa, GA 145 (1998), S. 109 ff.

9 Vogel, a.a.O. (Fn. 7), S. 138.

10 Dies sollte Rechtsprechung und Lehre nicht daran hindern, sachlich gebotene Unterscheidungen herauszuarbeiten, die sich aus einer expliziten Abgrenzung von Rechtswidrigkeit und Schuld ohne weiteres ergeben hätten.

11 Eser, a.a.O. (Fn. 1), S. 763. Diese Grundfrage kann hier nicht vertieft werden; vgl. aber Albin Eser/G. P. Fletcher (Hrsg.), Rechtfertigung und Entschuldigung – Rechtsvergleichende Perspektiven, Band 7, Freiburg i.Br. 1987/1988.

12 Anders noch der freilich insgesamt „geklammerte“ Art. 28 des Entwurfs des ISTGH-Statuts in UN Doc. A/CONF. 183/2/Add. 1, 1998, S. 64 f., der von Tun und Unterlassen sowie von Kausalität handelt.

13 Vogel, a.a.O. (Fn. 7), S. 137.

14 Sehr kritisch zu entsprechenden Tendenzen des ISTGH, für das eine entsprechende Versuchung sicher näher liegt, Karin Oellers-Frahm/Brita Specht, Die Erdemovic-Rechtsprechung des Jugoslawientribunals: Probleme bei der Entwicklung eines internationalen Strafrechts, dargestellt am Beispiel des Notstands, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 58 (1998), S. 389 ff.

15 Trifflerer, a.a.O. (Fn. 1), S. 215.

16 a.a.O. (Fn. 12).

17 Hierzu näher *sub* 4.

18 Überblicksweise und kritisch hierzu Hans Joachim Hirsch, Die Entwicklung der Strafrechtsdogmatik nach Welzel, Festschrift der Rechtswissenschaftlichen Fakultät zur 600-Jahr-Feier der Universität zu Köln, Köln/Berlin/Bonn/München 1988, S. 403 ff.

ist“ („will occur in the ordinary course of events“), zum Element der Definition des Erfolgsvorsatzes erhoben worden ist, so ließe sich ausgehend von der (im IStGH-Statut freilich nicht ausgesprochenen) Prämisse der Spiegelbildlichkeit von objektiven Tatbestandsmerkmalen und Tatbestandsvorsatz die These vertreten, die Gewöhnlichkeit des von der Tat handlung in Gang gesetzten und zum Erfolgseintritt führenden Kausalverlaufs habe als Bedingung objektiver Zurechenbarkeit des Erfolges Eingang in das IStGH-Statut gefunden.

IV. Allgemeine subjektive Deliktsmerkmale

Das IStGH-Statut erfaßt im Grundsatz nur vorsätzliches Verhalten. Dabei ist es nach Art. 30 Abs. 2 IStGH-Statut im Hinblick auf einen Unrechtserfolg regelmäßig¹⁹ notwendig, aber auch genügend, daß dem Täter dessen Eintritt im Rahmen eines gewöhnlichen Kausalverlaufs bewußt ist. Damit wird wohl das Niveau des sicheren Wissens im Sinne der zum deutschen Strafrecht geläufigen Dreiteilung des Vorsatzbegriffs in bedingten Vorsatz, sicheres Wissen und Absicht unterschritten. Ob Deckungsgleichheit mit dem Eventualvorsatz des deutschen Strafrechts besteht, kann an dieser Stelle nicht abschließend beantwortet werden. Strenger ist die Formulierung in Art. 30 Abs. 2 a) IStGH-Statut im Hinblick auf die Tatbestandshandlung. Hier weist der Maßstab in den Bereich der beiden direkten Vorsatzformen des deutschen Strafrechts.

V. Straffreistellungsgründe

Schon die hier an Stelle der dem deutschen Strafrechtler vertrauten Begriffe „Rechtfertigungs-, Entschuldigungs-, Strafausschließungsgründe usw.“ verwandte Bezeichnung „Straffreistellungsgründe“ macht deutlich, daß man die nachfolgend skizzierten Elemente des Allgemeinen Teils in Teil 3 des IStGH-Statuts äußerlich anders geordnet findet als im StGB. Dies geht jedoch – wie sogleich zu zeigen sein wird – nicht unbedingt mit einer Abweichung auch in der Substanz einher.

I. Notwehr

Die Notwehrregelung in Art. 31 Abs. 1 c) IStGH-Statut wird richtigerweise gegenüber ihrem zwischenstaatlichen Pendant in Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) autonom definiert. Die Hauptstreitfrage, ob auch Vermögensverbrechen im Sinne des Art. 8 IStGH-Statut eingeschrankt positiv, im übrigen negativ beantwortet worden. An dieser Stelle zeigt sich erstmals der etwas großzügigere Umgang des Statuts mit Straffreistellungsgründen im Hinblick auf Kriegsverbrechen.²⁰ Ansonsten ist im wesentlichen nur die Festschreibung eines Verhältnismäßigkeitsgebots bemerkenswert. Bekanntlich lehnt es der Bundesgerichtshof (BGH) in ständiger Rechtsprechung ab, die Notwehrbefugnis in § 32 StGB einem Verhältnismäßigkeitsgebot (im engeren Sinne) zu unterstellen.²¹

2. Notstand

Die Frage nach Geltung und – bejahendenfalls – Voraussetzungen eines völkerstrafrechtlich relevanten Notstands ist wegen ihrer potentiell erheblichen praktischen Relevanz brisant. Sie hat im Fall *Erdemovic* des IS/TJ eine Schlüsselrolle gespielt.²² Der *Erdemovic*-Fall hat sogleich eine sehr grundsätzliche literarische Folgediskussion ausgelöst.²³ Art. 31 Abs. 1 d) IStGH-Statut führt den Notstand als Straffreistellungsgrund auf, ohne zwischen bestimmten Formen wie allgemeinem Notstand („necessity“) und Nötigungsnotstand („duress“)²⁴ bzw. rechtfertigendem und entschuldigendem Notstand zu unterscheiden. Als Quelle einer notstands begründenden Gefahr werden sowohl das Verhalten einer anderen Person²⁵ als auch sonstige Umstände anerkannt. Die Not-

- 19 Die Tatbestände des Besonderen Teils können spezielle Absichtserfordernisse enthalten. Dies ist insbesondere beim Völkermord der Fall.
- 20 Mangels spezieller Strafrahmen (s. hierzu *Claus Krefl*, *Strat.*, *Strat.*, *Strat.*, *Strat.* und internationale Zusammenarbeit im Straf des Internationalen Strafgerichtshofs, *HuV*-1 11 (1998), S. 152) läßt das Strafrecht des IStGH-Statuts, eine Abstufung seiner Verbrechenstatbestände nach dem jeweiligen Unrechtsschweregrad jedenfalls nicht erkennen. In der Judikatur von IS/TJ und IS/Tr zur Strafzumessung finden sich jedoch erste Ansätze einer abstrakten Abstufung. So bezeichnet das IS/Tr den Völkermord im *Fall Kambanda* als das „Verbrechen der Verbrechen“ („crime of crimes“); Urteil vom 4. September 1998, *ICTR* 97-23-S, *Ziffer* 16. Unterschiedliche Auffassungen lassen sich zum Verhältnis von Menschlichkeits- und Kriegsverbrechen ausmachen. Während die Richter *MacDonald* und *Vorah* in den *Ziffern* 20 ff. ihres gemeinsamen Sondervotums zum Urteil der Rechtsmittelkammer vom 7. Oktober 1997 im Fall *Erdemovic* den eingehenden Versuch einer Begründung für den gegenüber Kriegsverbrechen überwiegenen Unrechtsschweregrad von Menschlichkeitsverbrechen unternehmen, will Richter *Li* in den *Ziffern* 18 ff. seines Sonder- und abweichenden Votums zu demselben Urteil keinerlei abstrakte Abstufung vornehmen. In die dem IStGH-Statut sowie den bisherigen richterlichen Äußerungen im Rahmen der Rechtsprechung der beiden *ad hoc*-Tribunale entgegengesetzte Richtung scheint die Schlußbemerkung *Eser*, a.a.O. (Fn. 1), S. 775, zu weisen, wonach es weithin ungeklärt sei, „inwieweit Rechtfertigungs- und Entschuldigungsgründe, die bei der Alltagskriminalität ihre unbestrittene Bedeutung haben und vielleicht auch bei anderen international crimes akzeptabel sein mögen, gerade auch zur Straffreistellung von Kriegsverbrechen sollten herangezogen werden dürfen“.
- 21 Ob das entsprechende Gebot in Art. 31 Abs. 1 c) IStGH-Statut in *praxi* zu einer wesentlich engeren Bestimmung der Notwehrgrenzen als im deutschen Strafrecht führen wird, bleibt abzuwarten.
- 22 Verfahren IT-96-22-T. Zu unterscheiden sind die Entscheidungen vom 29. November 1996 (Prozeßkammer), vom 7. Oktober 1997 (Rechtsmittelkammer) und vom 5. März 1998 (abschließende Entscheidung einer anderen Prozeßkammer).
- 23 *Oellers-Frahm/Specht*, a.a.O. (Fn. 14); *David Turns*, *The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia: the Erdemovic Case*, *The International and Comparative Law Quarterly* (ICLQ) 47 (1998), S. 461 ff.; *Peter Rowe*, *Duress as a Defence to War Crimes after Erdemovic: A Laboratory for a Permanent Court*, *Yearbook of International Humanitarian Law* 1 (1998), S. 210 ff.; *Kai Ambos*, *Zur Bekämpfung der Makrokriminalität durch eine supranationale Strafgerichtsbarkeit: Historische Hintergründe und erste Urteile*, in: *Klaus Lüderssen* (Hrsg.), *Aufgeklärte Kriminalpolitik oder Kampf gegen das Böse?*, Band III: *Makrodelinquenz*, Baden-Baden 1998, S. 391 ff.; speziell zur Entscheidung der Rechtsmittelkammer *Jan Christoph Nemitz/Steffen Wirth*, *Der aktuelle Fall: Legal Aspects of the Appeals Decision in the Erdemovic-case: the Plea of Guilty and Duress in International Humanitarian Law*, *HuV*-1 11 (1998), S. 43 ff.
- 24 Zur im einzelnen noch differenzierteren Terminologie im „common law“ *Nill-Theobald*, a.a.O. (Fn. 1), S. 173.
- 25 Hier ist im Kontext des IStGH-Statuts in erster Linie an den Befehlsnotstand zu denken, der von dem möglichen Straffreistellungsgrund „Handeln auf Befehl“ (zu diesem nachfolgend im Text unter c) sorgfältig zu unterscheiden ist.

standsfähigen Rechtsgüter sind ausschließlich Leben und (eingeschränkt) körperliche Unversehrtheit. Die Notstandshandlung muß zur Gefahrenabwehr notwendig und angemessen sein. Insbesondere darf sie keinen Schaden verursachen, der größer wäre als der zu vermeidende. Nach diesem Maßstab erscheint die notstandsbedingte Tötung nicht *per se* vom Anwendungsbereich des in Rede stehenden Straffreistellungsgrundes ausgeschlossen. Dies bedeutet eine Abweichung vom Mehrheitsvotum in der Entscheidung der Rechtsmittelkammer im *Erdemovic-Fall*. Hier haben sich die Richter *MacDonald* und *Vorah* in einem gemeinsamen Votum und Richter *Li* bei unterschiedlichen Nuancen in der Begründung im Ergebnis übereinstimmend gegen die Möglichkeit einer Straffreistellung bei notstandsbedingter kriegs- bzw. menschlichkeitsverbrecherischer Tötung ausgesprochen. Dabei haben vor allem *MacDonald/Vorah* eine recht deutliche Anlehnung an das in diesem Punkt vielfach gegenüber dem kontinentalen Recht strengere „common law“ erkennen lassen. Der Umstand, daß Art. 31 Abs. 1 d) IStGH-Statut das Mehrheitsvotum der Rechtsmittelscheidung im *Erdemovic-Fall* nicht kodifiziert hat, stellt ein Beispiel dafür dar, daß von einer gewissen äußerlichen Anlehnung nicht auf inhaltlich dem „common law“ entsprechende Lösungen geschlossen werden darf.

Im einzelnen muß die gleichzeitig knappe und doch umfassend angelegte Notstandsregelung in Art. 31 Abs. 1 d) IStGH naturgemäß Fragen unbeantwortet lassen. Die Konkretisierungsprobleme werden vermutlich bei der Anwendung des Verhältnismäßigkeitselements deutlich werden. Es wird sich zeigen, ob hierbei auf Differenzierungen wie etwa diejenige zwischen Aggressiv- und Defensivnotstandsbezug²⁶ verzichtet werden kann. Auf die mögliche Ausnahme von der straffreistellenden Wirkung des Notstandes bei obliegenheitswidrigem Herbeiführen der Notstandslage,²⁷ deren mögliche Praxisrelevanz nicht zu unterschätzen ist,²⁸ wird unten²⁹ noch zurückzukommen sein.

3. Handeln auf Befehl

Dieser mögliche Straffreistellungsgrund ist für die Kernverbrechen des Statuts von vielleicht größter praktischer Relevanz und war in Rom in wichtigen Punkten heftig umstritten. Anders als bei Notwehr und Notstand gab es hier Vorläuferbestimmungen in den Statuten von IMT, IStTJ und IStTR. Den entsprechenden Regelungen³⁰ ist gemein, daß sie das Handeln auf Befehl ausschließlich als fakultativen Strafmitlenderungsgrund anerkennen. Die Regelung in Art. 33 IStGH-Statut ist demgegenüber differenzierter. Hiernach kommt Handeln auf Befehl als Straffreistellungsgrund bei nicht offenkundig rechtswidrigen Befehlen in Betracht („manifest illegality principle“),³¹ wenn der Täter die Rechtswidrigkeit des Befehls nicht kannte. Indem ein auf die Begehung von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit gerichteter Befehl als offenkundig rechtswidrig legal definiert wird, beschränkt das IStGH-Statut die mögliche Straffreistellungswirkung auf Kriegsverbrechen im Sinne des Art. 8 – ein weiteres Beispiel für den etwas großzügigeren Umgang mit Straffreistellungsgründen bei Kriegsverbrechen.

Auch in dieser eingegrenzten Form wird die Regelung in Art. 33 IStGH-Statut bei denjenigen auf Kritik stoßen, die die angesprochenen Vorläuferbestimmungen als Ausdruck geltenden allgemeinen Völkerrechts ansehen.³² Unbestritten ist diese Position freilich nicht. Ihr gegenüber sei auf das Ergebnis der beachtenswerten neueren Untersuchung von *Nill-Theobald*³³ verwiesen, das eher in die Richtung der in Art. 33 IStGH-Statut gefundenen Lösung weist. Dem Streit über den Stand des allgemeinen Völkerrechts vor Annahme des Römischen Statuts kann in diesem Aufsatz nicht nachgegangen werden. Von nun an jedenfalls wird das „manifest illegality principle“ des Art. 33 IStGH-Statut bei der Feststellung des allgemeinen Völkerrechtsstandes zu berücksichtigen sein. Hierbei ist zu bedenken, daß die „Nichtberührungsklausel“ des Art. 10 IStGH-Statut³⁴ auf die Fassung der Völkerstrafatbestände des Statuts beschränkt ist.

4. Irrtümer

Nach Art. 32 Abs. 1 IStGH-Statut wirkt der Tatumstandsirrtum grundsätzlich straffreistellend, wobei die gewählte Negativformulierung („a ground for excluding criminal responsibility only if it negates the mental element required by the crime“) nicht ganz glücklich erscheint. Der Schwerpunkt der Diskussion lag bei der Behandlung des Rechtsirrtums. Hier wirkte es sich mißlich aus, daß die strafrechtsdogmatische Kategorie des Unrechtsbewußtseins als spezifischer Voraussetzung strafrechtlicher Schuld³⁵ jedenfalls im Bereich des „common law“ nicht allgemein anerkannt ist. Da auch aus völkerrechtspolitischen Gründen eine verbreitete Reserve gegenüber der Anerkennung straffreistellender Rechtsirrtümer besteht,³⁶ überrascht es nicht, daß für eine Lesart des Art. 32 Abs. 2 IStGH-Statut im Sinne einer straffreistellenden Wirkung des unvermeidbaren Verbotsirrtums wenig Raum bleibt. Nicht leicht erschließt sich dabei freilich die Bedeutung der Wendung, daß ein Rechtsirrtum dann straffreistellend wirken soll, „if it negates the mental element required by such a crime“. Geht man ungeachtet dieser kryptischen (Kompro-

26 Hierzu grundsätzlich *Joachim Hruschka*, Strafrecht nach logisch-analytischer Methode, 2. Auflage, Berlin/New York 1988, S. 68 ff.

27 S. hierzu insbesondere das abweichende Votum des Vorsitzenden Richters *Cassese* zur Rechtsmittelscheidung des IStTJ im Fall *Erdemovic* (a.a.O. [Fn. 22]) in den Ziffern 16 f. und 50. Der europäische Gerichtshof hat die in Rede stehende Ausnahme dem gemeinsamen europäischen Notstandsrecht zugerechnet; EuGH, Verbundene Rechts-sachen 303 und 312/81, Slg. 1983, S. 1507 ff., Leitsatz 3 und Ziff. 45.

28 Dies gilt jedenfalls dann, wenn man mit *Cassese*, a.a.O. (Fn. 27), Ziff. 50, annimmt, der Eintritt in erkennbarem Maße in beträchtlichem Ausmaß Kriegsverbrechen begעהende Streikkräfte unterfallende dem besagten Ausnahmetatbestand; zust. *Oellers-Frahm/Specht*, a.a.O. (Fn. 14), S. 408 f.; *Nemitz/Wirth*, a.a.O. (Fn. 22), S. 51.

29 *Sub V. 5.*

30 Art. 8 IMT-Statut, Art. 7 IV des ICTY-Statuts und Art. 6 IV des ICTR-Statuts.

31 *Nill-Theobald*, a.a.O. (Fn. 1), S. 72 f.

32 S. etwa *Kai Ambos*, Zur strafbefreienden Wirkung des „Handelns auf Befehl“ aus deutscher und völkerstrafrechtlicher Sicht, Juristische Rundschau (JR) 1998, S. 223 ff.

33 A.a.O. (Fn. 1), S. 167.

34 Hu-V-I 11 (1998), S. 184.

35 Vgl. für das deutsche Strafrecht die bahnbrechende Entscheidung BGHSt 2, 194 ff., und deren (partiellen) Ausfluß in § 17 Satz 1 StGB.

36 Vgl. *Eser*, a.a.O. (Fn. 1), S. 770.

miß-) Formulierung von der zumindest regelmäßigen Unbeachtlichkeit des Verbotsirrtums aus, so ergibt sich ein nicht leicht aufzulösendes Spannungsverhältnis zur begrenzten Anerkennung des straffreistellenden Handelns auf Befehl. Denn letztere Straffreistellung erscheint bei Licht betrachtet als Spezialfall des Verbotsirrtums, eine Qualifizierung, von der Art. 32 Abs. 2 aE. ISIGH-Statut selbst auszugehen scheint. Schwierigkeiten wird die Behandlung von Irrtümern über die tatsächlichen Voraussetzungen von Straffreistellungsgründen bereiten, da insoweit weder die Tatsachen- noch die Rechtsirrtumsregelung in Art. 32 ISIGH-Statut genau paßt und es sich zudem um eine den Sachstrukturen nach heterogene Kategorie handelt. Es ist wenig gewagt zu vermuten, daß sich die äußerlich erkennbare Dreiteilung des Begriffs der Völkerstrafat nach dem ISIGH-Statut für sich genommen³⁷ als nicht geeignet erweisen wird, Lösungen für sämtliche Irrtumfälle zu generieren, die sich zu einem System zusammenfügen.

5. Unzurechnungsfähigkeit

Art. 31 Abs. 1 a) erkennt die Fälle dauernder Unzurechnungsfähigkeit als straffreistellend an. Für den praktisch bedeutsamen als auch rechtskulturell brisanten³⁸ Fall der vorübergehenden Unzurechnungsfähigkeit *qua* Intoxikation enthält Art. 31 Abs. 1 b) ISIGH-Statut eine differenzierende Lösung. Während die unverschuldete Intoxikation straffreistellende Wirkung hat, bleibt die Strafbarkeit bei freiwilliger Intoxikation bestehen, sofern der Täter das sich hieraus vorhersehbar ergebende Risiko späterer Tatbestandsverwirklichung mißachtet hat. Damit findet die „*actio libera in causa*“ explizit in Gestalt des von *Joachim Hruschka*³⁹ so genannten Ausnahmefalles Berücksichtigung. Dies ist vor dem Hintergrund der hierzulande wieder voll entflammten Diskussion über die Gesamtproblematik⁴⁰ von nicht geringem Interesse. Angesichts des Umstandes, daß hinter der „*actio libera in causa*“ ein über den Bereich der Intoxikation hinaus verallgemeinerbares Sachproblem steht,⁴¹ mag man die bereicherspezifische Lösung in Art. 31 Abs. 1 b) ISIGH-Statut als zu eng verwerfen. Zu bedenken ist jedoch, daß parallele Problemlagen bei den Verhandlungen in Rom durchaus gesehen worden sind. Dies gilt vor allem für das oben⁴² bereits angesprochene vorwerfbar Herbeiführen einer Notstandslage nach Art. 31 Abs. d) ISIGH-Statut. Zwar hat man zu einer einheitlichen Lösung nicht gefunden, doch findet sich in Art. 31 Abs. 2 ISIGH-Statut gerade auch im Hinblick auf diese Problemlagen eine „Öffnungsklausel“, die von Rechtsprechung und Lehre im Sinne eines kohärenten Lösungsansatzes herangezogen werden kann und sollte. Dabei wird man um im ISIGH-Statut nicht ausdrücklich vorgesehene Differenzierungen zwischen einzelnen Straffreistellungsgründen und möglicherweise selbst zwischen Anwendungsvarianten ein und desselben Straffreistellungsgrundes kaum herumkommen.⁴³

6. Immunitäten

Gemäß Art. 27 gibt es im Hinblick auf die Kernverbrechen des ISIGH-Statuts keine (sei es Staaten-, sei es diplomatische) Immunität. Dies gilt – so wird in wünschenswerter Ausdrücklichkeit statuiert – auch für Staatsoberhäupter. Damit

wird in einer praktisch überragend wichtigen Frage geltendem Völkerrecht entsprochen.⁴⁴ Gerade im Hinblick auf Staatsoberhäupter muß die Strafverfolgung auf internationaler Ebene als überaus wertvolle Alternative zur nationalen Strafverfolgung angesehen werden. Dies belegt zur Zeit eindrucksvoll der Fall *Pinochet*.⁴⁵ So sehr die Verneinung der Immunität für den ehemaligen chilenischen Staatschef in der Entscheidung des House of Lords vom 25. November 1998⁴⁶ in rechtlicher Hinsicht zu begrüßen, und so sehr auf eine Bestätigung dieser Entscheidung im aus formellen Gründen zu wiederholenden Verfahren zu hoffen ist, so viel spricht dafür, daß viele Beteiligte eine internationale Strafverfolgung *in casu* politisch vorgezogen hätten.⁴⁷

7. Verjährung

Sehr weitreichend ist der in Art. 29 ISIGH-Statut angeordnete Ausschluß der Verjährbarkeit sämtlicher unter das ISIGH-Statut fallender Verbrechen.⁴⁸

37 Gerade an dieser Stelle sind Rechtsprechung und Lehre also gefordert, durch weitere Differenzierungen im Statut selbst nicht angelegten Lösungen den Weg zu bahnen.

38 So war die Vorstellung, der Vollrausch könne die Strafbarkeit ausschließen, für moslemische, aber auch für einige skandinavische Staaten kaum nachvollziehbar.

39 Zuletzt in: „Die *actio libera in causa* bei Vorsatz- und Fahrlässigkeits-taten, Juristen Zeitung (52) 1997, S. 22 ff.

40 Hierfür verantwortlich ist das BGH-Urteil v. 22. August 1996 – 4 StR 217/96 (JZ 52 (1997), S. 50 ff. = NJW 50 (1997), S. 138 ff. = NSZ 17 (1997), S. 228 ff.).

41 Hierzu eindrucksvoll *Hruschka*, a.a.O. (Fn. 25), S. 277 ff.

42 *Sub 5 b*).

43 Vgl. hierzu nochmals *Hruschka*, a.a.O. (Fn. 25), S. 363 ff., der in diesem Zusammenhang die Unterscheidung zwischen zwei Regelsystemen für wesentlich hält. Während auf der Ebene der Zurechnung eines (als rechtswidrig bewerteten) Verhaltens zur Schuld als dem Teilbereich des ersten Regelsystems eine außerordentliche Zurechnung im Fall des obliegenheitswidrigen Herbeiführens der Unzurechnbarkeit im Tatzeitpunkt durch den Täter möglich sein soll, soll dies nicht ohne Weiteres auf der Ebene des zweiten Regelsystems gelten, das für die Beurteilung eines Verhaltens als rechtswidrig maßgeblich ist.

44 Vgl. die Vorläuferbestimmungen in Art. 7 IMT-Statut, Art. 7 Abs. 2 ICTY-Statut und Art. 6 Abs. 2 ICTR-Statut.

45 Dazu jetzt instruktiv *Kai Ambos*, Der Fall *Pinochet* und das anwendbare Recht, JZ 54 (1999), S. 16 ff.

46 *Regina v. Bow Street Stipendiary Magistrate and others, ex parte Pinochet Ugarte (Amnesty International and others intervening)* [1998] 4 All E.R. 897. Im entscheidenden Punkt fiel die Entscheidung knapp mit drei zu zwei Richterstimmen aus. Art. 27 hat in den Voten von *Lord Slynn* (a.a.O., S. 913) und von *Lord Lloyd* (a.a.O., S. 930) bereits Berücksichtigung gefunden, wobei die Völkerrechtslage hinsichtlich eines internationalen Strafprozesses sicher nicht ohne Weiteres auf ein nationales Strafverfahren übertragen werden kann; zutreffend *Ambos*, a.a.O. (Fn. 45), S. 20.

47 So berichtet die Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. Januar 1999, S. 7, davon, die chilenische Regierung würde einen internationalen Strafprozeß gegen *Pinochet* akzeptieren.

48 Zum Entwicklungsstand vor Rom *M. Cherif Bassiouni*, Crimes Against Humanity in International Criminal Law, Dordrecht/Boston/London 1992, S. 508 ff. *Tomuschat*, a.a.O. (Fn. 6), bezweifelt, ob ein derart weitreichender Verjährungsausschluß wie in Art. 29 ISIGH-Statut vorgesehen, „*letzten Endes der Gerechtigkeit diene*“. Richtig ist jedenfalls, daß Art. 29 ISIGH-Statut über bislang geltendes Völkerrecht hinausgeht. So ist der Ratifikationsstand der VN-Konvention über die Nicht-anwenbarkeit von Verjährungsvorschriften auf Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit (dt. Übersetzung bei *Christian Tomuschat*, Menschenrechte: Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, 1992, S. 213), begrenzt geblieben.

8. Ungeschriebene Straffreistellungsgründe

Art. 31 Abs. 3 ISiGH-Statut eröffnet den Richtern die Möglichkeit, im ISiGH-Statut nicht ausdrücklich verankerte Straffreistellungsgründe zur Geltung zu bringen, soweit sich deren völkerrechtliche Geltung nachweisen läßt. Hauptkandidat dürfte in diesem Zusammenhang die konfliktsvölkerrechtliche Repressalie sein, deren Anwendungsbereich Gegenstand gelehrten Streits ist.⁴⁹ Zu denken ist ferner in *extremis* an Fälle, die sich in der deutschen Strafrechtsdebatte unter der Rubrik „übergesetzliche Entschuldigung“ eingeordnet finden.⁵⁰

VI. Beteiligung mehrerer

Insoweit bedeutet Art. 25 Abs. 3 ISiGH-Statut zunächst einmal einen erheblichen Abstrahierungsschritt, indem er das Beteiligungsregime für die Verbrechenstatbestände des Statuts weitestgehend vereinhheitlicht. Im einzelnen erfaßt diese Bestimmung in ihren Buchstaben a) bis c) diejenigen Varianten, die in zahlreichen Rechtssystemen zur Systematisierung der Beteiligungsformen gebildet worden sind: die unmittelbare bzw. Haupttäterschaft, die Bestimmungstäterschaft bzw. Anstiftung und die Beitragstäterschaft bzw. Beihilfe. Die jeweils alternative Bezeichnung reflektiert die beiden möglichen dogmatischen Grundansätze, d.h. Einheitstäter- und das Teilnahmesystem.⁵¹ Eine unmißverständliche Zuordnung zu einem dieser Modelle erlaubt Art. 25 Abs. 3 ISiGH-Statut wohl nicht. Etwas näher dürfte wohl eine Deutung im Sinne des Einheitstätersystems liegen.

VII. Strafbare Vorstadien der Verbrechenbegehung

Art. 25 Abs. 3 f) Satz 1 stellt den Versuch der Verbrechenbegehung nach dem Statut unter Strafe.⁵² Dabei wird die Beteiligung am Versuch in allen vorstehend *sub VI.* genannten Formen erfaßt. Nach Art. 25 Abs. 3 f) S. 2 ist der vollständige und freiwillige Rücktritt vom Versuch mit strafbefreiender Wirkung möglich. Art. 25 Abs. 3 d) reflektiert in Ansätzen das „common law“-Konzept der „conspiracy“, (eine Art – ggf. manifestierte – Verbrechenverabredung). An dieser Stelle nähert sich das ISiGH-Statut Art. 9 des IMT-Statuts, wonach die bloße Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung verfolgt werden konnte.⁵³ Schließlich pönalisiert Art. 25 Abs. 3 e) die öffentliche Aufforderung zum Völkermord.

VIII. Strafbares Unterlassen, insbesondere die Strafbarkeit von Vorgesetzten

Das ISiGH-Statut enthält – anders als der (freilich geklammerte) Art. 28 des Entwurfs ISiGH-Statut 1998 und (für den Bereich des Konfliktvölkerrechts) Art. 86 Abs. 1 des Ersten Zusatzprotokolls vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 (ZP I) – keinen allgemeinen unechten Unterlassungsstatbestand.⁵⁴ Als unechtes Sonderunter-

lassungsdelikt läßt sich demgegenüber die in Art. 28 geregelte Strafbarkeit von Vorgesetzten qualifizieren. Dabei unterscheiden die Absätze 1 und 2 zwischen militärischen und sonstigen Vorgesetzten. Für die militärischen Vorgesetzten formuliert Art. 28 Abs. 1 die strafbewehrten Handlungspflichten um Nuancen schwächer als Art. 86 Abs. 2 ZP I. Dies ist bereits in Rom heftig kritisiert worden. Hervorzuheben ist, daß die Vorgesetztenverantwortlichkeit in Art. 28 Abs. 1 in Übereinstimmung mit dem geltenden Völkerrecht auch eine Fahrlässigkeitskomponente aufweist.⁵⁵ Die Formulierung der Kontrollgarantenstellung des nichtmilitärischen Vorgesetzten in Art. 28 Abs. 2 fällt etwas weniger streng aus als die ihrer militärischen Pendant.⁵⁶ Auch dies hat in Rom *gravamina* provoziert.

Schluß

Mit dem vorstehenden Überblick ist – unter weitgehendem Verzicht auf Detailanalyse – versucht worden, die Grundlinien der allgemeinen Prinzipien des Strafrechts in Teil 3 des ISiGH-Statuts herauszuarbeiten. Dabei ist deutlich geworden, daß mit Teil 3 des ISiGH-Statuts erstmals in einem vertraglichen Instrument zum Völkerstrafrecht ein sehr beachtlicher Teil der einer einheitlichen Regelung zugänglichen Rechtsfragen tatsächlich einer von den einzelnen Tatbeständen abstrahierenden Lösung zugeführt worden ist. In diesem Sinne ist die Intitulierung dieses Beitrags als „Die Kristallisation des Allgemeinen Teils des Völkerstrafrechts“ zu ver-

49 Vgl. nur die beiden großen Aufsätze von Christopher Greenwood, The Twilight of the Law of Belligerent Reprisals, Netherlands Yearbook of International Law (NYIL) 20 (1989), S. 35 ff., einerseits und Frits Kalshoven, Belligerent Reprisals Revisited, NYIL 21 (1990), S. 43 ff., andererseits.

50 Wie sie den Obersten Gerichtshof für die Britische Zone in Strafsachen (OGHS) in 1. 321, 335 und 2. 117, 126 in den „Euthanasie-Prozessen“ beschäftigt haben.

51 Für eine prägnante Darstellung s. Triffterer, a.a.O. (Fn. 1), S. 226 ff.

52 Krit. Tomuschat (a.a.O. [Fn. 6]), der Art. 25 für „übertrieben perfektionistisch“ hält, und es vorgezogen hätte, den Versuch nicht in den Anwendungsbereich des ISiGH-Statuts einzubeziehen. Die Versuchsregelung des Art. 25 ISiGH-Statut liegt freilich im Trend der neueren Entwicklung; vgl. etwa Art. 3 g) des EISiGH, a.a.O. (Fn. 4). Konsequenterweise war auch letzterer Regelungsvorschlag bereits Gegenstand Tomuschat'scher Kritik, in: Das Strafgesetzbuch der Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit, Europäische Grundrechte-Zeitschrift 21 (1998), S. 4.

53 In diesem Zusammenhang ist es interessant zu bemerken, daß die Gemeinsame Maßnahme der Europäischen Union betreffend den Straftatbestand der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung vom 21. Dezember 1998 (Abl. L 351 vom 29. Dezember 1998, S. 1 ff.) die Strafbarkeit der Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation und die „conspiracy“ als funktionelle Äquivalente behandelt (vgl. Art. 2 Abs. 1 und 2, in Rats-Dok. 6823/98 CRIMORG 40, S. 5; mangels förmlicher Annahme noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

54 Das Konzept eines allgemeinen unechten Unterlassungsstatbestandes ist nicht universell anerkannt; zur Rechtslage in Frankreich etwa Vogel, a.a.O. (Fn. 7), S. 132. Inwieweit sich den Formulierungen im Besonderen Teil des ISiGH-Statuts echte Unterlassungsstatbestände entnehmen lassen, muß im Rahmen dieses Beitrags offen bleiben.

55 Zur allgemein völkerstrafrechtlichen Vorgesetztenhaftung neuerdings das Urteil des ISiGH vom 16. November 1998 im *Celebici-Fall* (IT-96-21-T).

56 So bewegen sich die subjektiven Mindestanforderungen hier wohl zumindest in der Nähe des Eventualvorsatzes.

stehen. Nicht impliziert werden soll mit diesem Prädikat dagegen, die Formulierungen in Teil 3 des ISTGH-Statuts genügen ohne weiteres strengsten strafrechtssystematischen Anforderungen.⁵⁷ Dies war angesichts des Entwicklungsstands vor den Verhandlungen und unter den Bedingungen einer universell angelegten Staatenkonferenz realistischerweise auch von niemandem zu erwarten. Vor diesem Hintergrund ist in diesem Aufsatz wiederholt auf Punkte hingewiesen worden, die systematischer Entfaltung zugänglich bzw. bedürftig erscheinen. Rechtsprechung und Lehre sind gerade

im „Allgemeinen Teil des Völkerstrafrechts“ aufgerufen, über den Statutstext hinausgehende Differenzierungsarbeit zu leisten.

57 In der Formulierung etwas zu hart freilich das auf die Verhandlung in Rom insgesamt bezogene Urteil von Ambos, a.a.O. (Fn. 6), S. 3746: „Es ging nicht um dogmatisch ausgereifte und widerspruchsfreie rechtliche Lösungen, sondern allein darum, die verschiedenen, doch überwiegend politischen Interessen der – mächtigen – Staaten auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen.“

Errichtung, Organisation und Finanzierung des Internationalen Strafgerichtshofs und die Schlußbestimmungen des Statuts

Frank Jarasch*

I. Teil I: Errichtung des Gerichtshofs (Art. 1 bis 4)¹

I. Teil I des Statuts² beinhaltet die Art. 1 bis 4 und behandelt die grundsätzlichen Bestimmungen zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs (International Criminal Court, ICC³) und der Beziehung des Gerichtshofs zu den Vereinten Nationen. Auf der Diplomatischen Staatenkonferenz der Vereinten Nationen in Rom zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs gab es keine großen Meinungsverschiedenheiten in den Verhandlungen bezüglich dieses Teils des Statuts, die die bereits vorher ausgehandelten und konsensfähigen Grundvoraussetzungen des Gerichtshofs betrafen.

Die Hauptinhalte von Teil I des Statuts waren bereits in der März/April-Sitzung des Vorbereitungsausschusses („Preparatory Committee“⁴) der Vereinten Nationen in New York abgestimmt worden. Frühere Vorschläge, die auf eine Änderung der Charta der Vereinten Nationen zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs gezielt hatten, wurden nicht mehr weiterverfolgt. Es herrschte Einigkeit, daß der ICC eine unabhängige internationale Einrichtung und sein Verhältnis zu den Vereinten Nationen durch ein speziell auszuhandelndes Abkommen geregelt werden sollte.

2. Art. 1 („Der Gerichtshof“) begründet den Internationalen Strafgerichtshof als ständige Einrichtung und betont gleich zu Beginn das Grundprinzip der Komplementarität (Subsidiarität), das das Verhältnis des Gerichtshofs zu den nationalen Strafrechtsordnungen prägt und in den Art. 17, 18 und 19 des Statuts im Detail ausgeführt ist. Art. 2 („Beziehung des Gerichtshofs zu den Vereinten Nationen“) verweist für das Verhältnis des Internationalen Strafgerichtshofs zu den Vereinten Nationen auf das obengenannte, zwischen dem Gerichtshof und den Vereinten Nationen noch zu schließende Abkommen. Dieses wird in der in den Jahren 1999 und 2000

tagenden Vorbereitungskommission („Preparatory Commission“) der Vereinten Nationen ausgearbeitet und muß dann auf seiten des Gerichtshofs von der Versammlung der Vertragsstaaten gebilligt werden, bevor es von dem Präsidenten des Gerichtshofs in dessen Namen abgeschlossen werden kann.

3. Art. 3 („Sitz des Gerichtshofs“) setzt Den Haag als Sitz des Strafgerichtshofs und somit die Niederlande als Gaststaat des Gerichtshofs fest. Art. 3 Abs. 2 verweist wiederum auf ein zwischen dem Gaststaat und dem Gerichtshof noch zu schließendes Sitzabkommen. Auch hier bedarf es der Ausarbeitung des Abkommens durch die Vorbereitungskommission, der anschließenden Billigung des Abkommens durch die Versammlung der Vertragsstaaten und des Abschlusses des Abkommens durch den Präsidenten des Gerichtshofs. Der Strafgerichtshof kann auch an anderen Orten tagen, wenn dies nach den Vorschriften des Statuts möglich ist und er es für

* Legationsekretär Frank Jarasch, LL.M. (Ann Arbor), ist Referent im Völkerrechtsreferat des Auswärtigen Amtes. Er war Mitglied der deutschen Regierungsdelegation bei der Diplomatischen Konferenz der Vereinten Nationen zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs sowie in deren Vorbereitungsausschuß. Der Beitrag spiegelt die persönliche Einschätzung des Verfassers wider.

1 Die deutsche Terminologie entstammt der vorläufigen amtlichen Übersetzung des Statuts vom 1. Dezember 1998.

2 Vollständige Bezeichnung des Statuts: Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs.

3 Die Abkürzung „ICC“ für „International Criminal Court“ war während der Verhandlungen zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs allgemein gebräuchlich und wird daher entsprechend auch in diesem Aufsatz verwendet.

4 Das Verhandlungsmandat des Vorbereitungsausschusses (PrepCom) war durch Resolution 50/46 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 11. Dezember 1995 begründet und durch die Resolutionen 51/207 vom 17. Dezember 1996 und 52/160 vom 28. Januar 1998 der Generalversammlung der Vereinten Nationen bestätigt worden.

wünschenswert hält (Art. 3 Abs. 3).⁵ Eine der politisch interessanten Fragen, deren Beantwortung man mit viel Spannung entgegenseh, war diejenige nach dem Sitz des ICC. Wider Erwarten blieb jedoch die erste offizielle Kandidatur um den Sitz des Gerichtshofs – die Kandidatur der Niederlande für Den Haag – auch die einzige offizielle Kandidatur bis zum Abschluß der Verhandlungen und war daher unumstritten. Nachdem der damalige niederländische Außenminister *Hans van Mierlo* die Kandidatur Den Haags für den Sitz des künftigen Strafgerichtshofs am 23. September 1997 während der 52. Generalversammlung der Vereinten Nationen verkündet hatte, und nachdem die Niederländer in den Dezember- und März/April-Sitzungen des Vorbereitungsausschusses Unterlagen und Werbesprospekte über Den Haag verteilt hatten, gewannen die Niederlande frühe Zustimmung zu Den Haag bereits am zweiten Tag der diplomatischen Staatenkonferenz in Rom: Als Teil I des Statuts im Gesamtausschuß („Committee of the Whole“) der Staatenkonferenz diskutiert wurde, schlug die niederländische Delegation die Ergänzung der Worte „Den Haag (Niederlande)“ in den bis dahin bestehenden Leer-raum in Art. 3 Abs. 1 des Statuts („Sitz des Gerichtshofs ist [...]“) vor. Stellungnahmen anderer Staaten folgten, die den niederländischen Vorschlag unterstützten (u.a. der USA, Großbritanniens, Rußlands, Spaniens, der Schweiz, Argentiniens, Venezuelas, Syriens, Ägyptens, Thailands und Vietnams); kein Staat sprach sich gegen den niederländischen Vorschlag aus. Demgemäß wurde Art. 3 Abs. 1 in seiner neuen, um den niederländischen Vorschlag ergänzten Fassung dem „Drafting Committee“, dem für die sprachliche Letztfassung zuständigen Ausschuß der Staatenkonferenz,⁶ zugeleitet. Damit erledigten sich auch jegliche Spekulationen bezüglich weiterer möglicher Kandidaturen wie sie beispielsweise um Nürnberg, Rom oder Lyon im Raume standen. Im November 1997 hatte die Stadt Nürnberg ihr Interesse am Sitz des Internationalen Strafgerichtshofs bekundet und der Bundesregierung ihre Kandidatur vorgeschlagen. Die Bundesregierung entschied sich, die Stadt Nürnberg nicht als offizielle Kandidatin für den Sitz zu nominieren, da die frühe Kandidatur der Niederlande bereits deutliche Unterstützung im Staatenkreis gefunden hatte und auch aus sachlichen Gesichtspunkten für so stark eingeschätzt wurde (so vor allem wegen der leichteren administrativen und organisatorischen Überleitung vom in Den Haag ansässigen Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in den ständigen Internationalen Strafgerichtshof sowie des generellen Status⁷ und Rufes Den Haags als „Hauptstadt der internationalen Gerichtsbarkeit“). Gerüchte im Vorfeld der Konferenz hatten auch das Angebot der Durchführung der Staatenkonferenz durch Rom mit einer möglichen bzw. wahrscheinlichen Kandidatur Roms verbunden. Auch hier – ebenso wie für Lyon durch Frankreich – kam es jedoch nie zu einer offiziellen Kandidatur Italiens, vermutlich da die dortige Einschätzung der übermächtigen Kandidatur der Niederlande für Den Haag mit derjenigen der Bundesregierung übereinstimmte.

4. Nach Art. 4 („Rechtsstellung und Befugnisse des Gerichtshofs“) besitzt der Gerichtshof Völkerrechtspersönlichkeit und die Rechts- und Geschäftsfähigkeit,

„die zur Wahrnehmung seiner Aufgaben und Verwirklichung seiner Ziele erforderlich ist“.

Der Gerichtshof kann seine Aufgaben und Befugnisse, wie in dem Statut vorgesehen, im Hoheitsgebiet eines jeden Vertragsstaats und nach Maßgabe einer Sondervereinbarung auch im Hoheitsgebiet jedes anderen Staates wahrnehmen (Art. 4 Abs. 2).⁷

II. Teil IV: Zusammensetzung und Verwaltung des Gerichtshofs (Art. 34 bis 52)

1. Teil IV des Statuts stellt einen der Teile des Statuts dar, die in Rom am meisten Zeit benötigten und deren Fertigstellung sich bis in die letzten Tage der Konferenz hinzog. Es gelang aber immerhin, bezüglich jedes Artikels in Teil IV Konsens unter den teilnehmenden Staaten herzustellen. Diese Konsensfindung erforderte jedoch eine Menge von Kompromissen, die – nicht immer zugunsten der Übersichtlichkeit und Klarheit des betreffenden Artikels – in Teil IV sichtbar werden.

Nur wenige Artikel des Teils IV waren zu Beginn der Verhandlungen in Rom bereits unstrittig und konnten ohne weitere Diskussion direkt vom Gesamtausschuß dem „Drafting Committee“ überwiesen werden. Bei diesen handelte es sich lediglich um die Art. 34 a), b) und d), 40, 44 Abs. 1 und 2, 45 und 49,⁸ die vorwiegend technischer Natur sind und sich daher für eine Konsensfindung als unproblematischer erwiesen. Die übrigen Artikel wurden vom Gesamtausschuß an eine Arbeitsgruppe für Teil IV und von dort an drei Sub-Arbeitsgruppen verwiesen: Eine Sub-Arbeitsgruppe wurde für die Art. 34 c), 35, 36 und 39 (welche sich als am schwierigsten zur Erreichung eines Kompromisses erwiesen) eingerichtet, eine zweite für die Art. 42 und 43 und eine dritte für die Art. 37, 38, 41, 44 Abs. 3 und 4, 46, 47, 48, 50, 51 und 52.⁹

2. Der Internationale Strafgerichtshof wird sich aus den folgenden Organen zusammensetzen: a) dem Präsidium, b) ei-

5 Vgl. Art. 62 des Statuts.

6 Alle Artikel, über die im Gesamtausschuß Einvernehmen zwischen den Staaten hergestellt werden konnte, wurden anschließend zum „Drafting Committee“ gesandt. Nachdem dort eventuelle technische Korrekturen (sprachlicher bzw. grammatikalischer Art) durchgeführt worden waren, wurden die betreffenden Artikel in ihrer korrigierten Fassung zwecks finaler Genehmigung durch den Gesamtausschuß zurückgesandt.

7 Art. 4 ist in Beziehung zu Art. 48 Abs. 1 zu setzen: „Der Gerichtshof genießt im Hoheitsgebiet jedes Vertragsstaats die für die Erfüllung seiner Ziele notwendigen Vorrechte und Immunitäten“. Siehe auch unter 2.

8 Diese Artikel wechselten im Laufe der Verhandlungen ihre Nummerierung mehrere Male. Die hier und sonst verwendeten Nummern sind diejenigen der endgültigen Fassung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs.

9 Diese Sub-Arbeitsgruppen wurden von *Sir Franklin Berman* (Großbritannien; erste Arbeitsgruppe), *Hans-Jörg Behrens* (Deutschland; zweite Arbeitsgruppe) und *Medard R. Rwelamira* (Südafrika; dritte Arbeitsgruppe) und gleichzeitig der Koordinator für die gesamte Arbeitsgruppe zu Teil IV) geleitet.

ner Berufsabteilung, einer Hauptverfahrensabteilung und einer Vorverfahrensabteilung, c) der Anklagebehörde und d) der Kanzlei (Art. 34 „Organe des Gerichtshofs“). Diese Organe und ihre Aufgaben werden in den Art. 38 („Präsidium“),¹⁰ 39 („Kammern“), 42 („Anklagebehörde“) und 43 („Kanzlei“) näher definiert und umschrieben. Es existiert außerdem ein Artikel, der sich auf das (sonstige) Personal des Gerichtshofs bezieht (Art. 44 „Personal“). Weitere Artikel behandeln allgemeine Fragen, die für mehrere bzw. alle Organe des Gerichtshofs gelten: Art. 45 („Feierliche Versprechungen“), Art. 46 („Amtsenthebung“), Art. 47 („Disziplinarmaßnahmen“), Art. 48 („Vorrechte und Immunitäten“) und Art. 49 („Gehälter, Zulagen und Aufwandsentschädigung“).

3. Verschiedene Artikel in Teil IV beziehen sich nur auf die Richter des Gerichtshofs. Alle Richter werden als hauptamtliche Mitglieder des Gerichtshofs gewählt, und die Richter, die das Präsidium bilden, müssen ihr Amt hauptamtlich wahrnehmen, sobald sie gewählt worden sind (Art. 35 „Das Richteramt“). Auf Grundlage des Arbeitsanfalls des Gerichtshofs und im Benehmen mit dessen Mitgliedern kann das Präsidium des Gerichtshofs von Zeit zu Zeit entscheiden, inwieweit die übrigen Richter – die nicht das Präsidium bilden – ihr Amt hauptamtlich wahrzunehmen haben. Um die Unabhängigkeit der Richter zu garantieren (Art. 40 „Unabhängigkeit der Richter“), wurde festgelegt, daß die Richter keine Tätigkeit ausüben dürfen, die geeignet ist, sich auf die richterlichen Aufgaben auszuwirken oder das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Richter zu beeinträchtigen. Die Richter, die ihr Amt hauptberuflich am Sitz des Gerichtshofs wahrzunehmen haben, dürfen sich keiner anderen Beschäftigung beruflicher Art widmen. Ebenfalls aus Gründen der Unabhängigkeit sind die Richter, die grundsätzlich auf neun Jahre gewählt werden, nach Ablauf dieser Amtszeit nicht wiederwählbar (Art. 36 Abs. 9).¹¹ Richter können gemäß Art. 41 („Befreiung und Ausschließung von Richtern“) befreit bzw. ausgeschlossen werden.

Die zentrale Vorschrift bezüglich der Richter befindet sich in Art. 36 („Befähigung, Benennung und Wahl der Richter“), ergänzt durch Art. 37 („Freigewordene Sitze“) und fortgesetzt durch Art. 39 („Kammern“). Art. 36 besteht aus zehn Absätzen und enthält ein sehr detailliertes Verfahren zur Benennung und Wahl der Richter des Gerichtshofs. Art. 39 bezieht sich anschließend auf die Aufteilung der gewählten Richter auf die verschiedenen Abteilungen und Kammern des Gerichtshofs. Insbesondere die Fragen der Qualifikation und Benennung der Richter sowie die Zuordnung der Richter zu den Abteilungen/Kammern konnten erst in schwierigen und langwierigen Verhandlungen, einige dieser Fragen auch erst in den „letzten Minuten“ der Staatenkonferenz, gelöst werden.

a) Art. 36 Abs. 1 sieht 18 Richter am Internationalen Strafgerichtshof vor.¹² Diese sollen Personen von hohem sittlichem Ansehen sein und sich durch Unparteilichkeit und Ehrenhaftigkeit auszeichnen. Sie müssen auch die in ihrem Staat für die höchsten richterlichen Ämter erforderlichen Voraus-

setzungen erfüllen. Jeder Bewerber für die Wahl zum Gerichtshof muß über ausgezeichnete Kenntnisse in mindestens einer der Arbeitssprachen des Gerichtshofs verfügen und diese fließend sprechen.¹³ Ein Bewerber muß vor allem entweder über

„nachweisliche Fachkenntnisse auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafverfahrensrechts sowie über die notwendige einschlägige Erfahrung als Richter, Ankläger, Anwalt oder in ähnlicher Eigenschaft bei Strafverfahren“ (Art. 36 Abs. 3 b) (i))

oder aber

„über nachweisliche Fachkenntnisse in einschlägigen Bereichen des Völkerrechts, wie etwa des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte, sowie über weitreichende Erfahrung in einem Rechtsberuf, der für die richterliche Arbeit des Gerichtshofs von Bedeutung ist“ (Art. 36 Abs. 3 b) (ii))

verfügen. Die Befähigung der Richter war eines der sehr umstrittenen Themen in Teil IV. Zwar stimmten alle Staaten darin überein, daß die künftigen Richter des Strafgerichtshofs angesichts der dort abzuurteilenden Verbrechen schwerster Natur außerordentlich qualifiziert sein müßten und daß es angesichts der Natur des Gerichtshofs als Strafgerichtshof einen hohen Prozentsatz von kompetenten und erfahrenen Strafrechtspraktikern unter den Richtern geben müsse. Es bestanden jedoch erhebliche Meinungsunterschiede, wie ein solcher hoher Prozentsatz von erfahrenen Strafrechtlern erreicht werden solle, ohne die übrigen (auf anderen Gebieten erfahrenen) qualifizierten Kandidaten unangemessen zu benachteiligen. Großbritannien, unterstützt von ungefähr der Hälfte der an der Sub-Arbeitsgruppe teilnehmenden Staaten, schlug einen „kumulativen“ Ansatz vor, der Fachkompetenz und Erfahrung auf dem Gebiet des Strafrechts mit Fachkompetenz und Erfahrung auf dem Gebiet des Völkerrechts als notwendiges Qualitätsmerkmal für jeden Bewerber für die Wahl zum Gerichtshof verbinden sollte. Die andere Hälfte

10 Das Präsidium des Gerichtshofs besteht aus dem Präsidenten sowie dem Ersten und Zweiten Vizepräsidenten, die durch die absolute Mehrheit der Richter des Gerichtshofs gewählt werden. Siehe Art. 38.

11 Die wesentliche Ausnahme zu der Amtszeit von neun Jahren und zu der Nichtzulässigkeit einer Wiederwahl ist in dem Verfahren der ersten Wahl der (18) Richter begründet. Bei dieser ersten Wahl wird ein durch das Los bestimmtes Drittel der Richter nur auf drei Jahre gewählt, ein weiteres Drittel nur auf sechs Jahre. Ein Richter, dessen Amtszeit nur drei Jahre beträgt, kann für eine volle Amtszeit von neun Jahren wiedergewählt werden. Siehe Art. 36 Abs. 9 b) und c). Eine weitere Ausnahme zu der regulären Amtszeit kann dann auftreten, wenn ein einer Hauptverfahrens- oder Berufungskammer zugeleiteter Richter so lange im Amt bleiben muß, bis das betreffende Haupt- oder Rechtsmittelverfahren abgeschlossen ist, dessen Verhandlung vor dieser Kammer bereits begonnen hatte. Siehe Art. 36 Abs. 10. Die dritte Ausnahme besteht, wenn ein freigewordener Richtersitz besetzt werden muß: Ein Richter, der auf einen freigewordenen Sitz gewählt wird, beendet die Amtszeit seines Vorgängers; beträgt diese drei Jahre oder weniger, so ist seine Wiederwahl für eine volle Amtszeit zulässig. Siehe Art. 37 Abs. 2.

12 Die genaue Zahl der Richter war ebenfalls sehr umstritten, hing aber vor allem von der Größe der Kammern ab, so daß sie unter 2 c) ee) genauer erörtert wird.

te der Staaten unterstützte dagegen einen „alternativen“ Ansatz, der eine spezifische Kompetenz und Erfahrung auf dem Gebiet des Strafrechts einerseits und eine spezifische Kompetenz und Erfahrung auf dem Gebiet des Völkerrechts andererseits für verschiedene Bewerber vorsah. Der letztgenannte Ansatz¹⁴ setzte sich am Ende durch (siehe Art. 36 Abs. 3: „oder“), erforderte aber vor seiner Akzeptanz durch alle Staaten lange Auseinandersetzungen bezüglich der genauen Formulierung der beiden (alternativen) Qualifikationsmerkmale.¹⁵ Die Benennung der Bewerber für die Wahl zum Gerichtshof kann durch jeden Vertragsstaat des Statuts erfolgen und muß entweder nach dem Verfahren für die Benennung von Bewerbern für die höchsten richterlichen Ämter des jeweiligen Staates oder nach dem in dem Statut des Internationalen Gerichtshofs für die Benennung von Bewerbern für diesen Gerichtshof vorgesehenen Verfahren erfolgen. Jeder Vertragsstaat kann für jede Wahl einen Bewerber aufstellen, der zwar nicht unbedingt Staatsangehöriger dieses Vertragsstaats, in jedem Fall jedoch Staatsangehöriger eines Vertragsstaats sein muß (Art. 36 Abs. 4).

b) Ebenfalls zu langen Diskussionen im Zusammenhang mit der Benennung der Richter führte ein britischer Vorschlag, nach Benennung der Bewerber für die Wahl zum Gerichtshof vor der eigentlichen Wahl noch eine sogenannte „screening procedure“ zwischenzuschalten. Dieser Vorschlag sollte aus britischer Sicht über die nationale Auswahl der Richter hinaus die notwendige Qualität der Richter durch eine „internationalisierte“ Selektion der Richter sichern. Ein solcher internationaler Kontrollmechanismus stieß jedoch bei den Verhandlungen auf erbitterten Widerstand (Betonung der nationalen Souveränität bei der Auswahl der Kandidaten) und erwies sich bei der Mehrzahl der Staaten (insbesondere Ägypten und den meisten arabischen Staaten, Jamaika, Mexiko und den meisten lateinamerikanischen Staaten, Rußland, Südafrika) als nicht durchsetzungsfähig. Der britische Vorschlag,¹⁶ der als Ergebnis der „screening procedure“ nur eine Empfehlung an die Staaten, aber keine Bindungswirkung vorsah, mußte letztlich in Form einer bloßen Option der Errichtung eines Beratenden Ausschusses verabschiedet werden.

Nunmehr ist in Art. 36 Abs. 4 c) vorgesehen, daß die Versammlung der Vertragsstaaten beschließen kann, „gegebenfalls“ einen Beratenden Ausschuß für Benennungen einzusetzen.¹⁷

c) Für den Zweck der Wahl der Richter werden – angesichts der zwei unterschiedlichen Qualifikationsschwerpunkte der Kandidaten – auch zwei Bewerberlisten aufgestellt. Die Bewerber mit den unter Art. 36 Abs. 3 b) (i) aufgeführten Qualifikationen werden auf einer Liste „A“, die Bewerber mit den in Art. 36 Abs. 3 b) (ii) enthaltenen Voraussetzungen auf einer Liste „B“ geführt. Bei der ersten Wahl zum Gerichtshof werden mindestens neun Richter aus der Liste A und mindestens fünf Richter aus der Liste B gewählt.¹⁸ Auch diese Zahlen waren selbstverständlich sehr umstritten. Einige Staaten

strebten ein starkes Übergewicht der Strafrechtler an, andere eher ein Gleichgewicht zwischen Straf- und Völkerrechtlern.¹⁹ Der Kompromiß bestand darin, die Zahlen der jeweiligen Gruppe nicht genau festzulegen, d.h. durch die unterschiedlichen Mindestzahlen bei den zwei Gruppen einerseits ein mögliches (deutliches) Übergewicht der Strafrechtler zuzulassen (bis hin zu 13 Richtern), andererseits aber auch ein mögliches Gleichgewicht zwischen Straf- und Völkerrechtlern (jeweils neun Richter). Auf die Erstwahl der 18 Richter folgende ergänzende bzw. ersetzende Wahlen der Richter sind so zu gestalten, daß dieses zahlenmäßige Verhältnis der Richter im Gerichtshof gewahrt bleibt (Art. 36 Abs. 5). Von den Richtern darf nicht mehr als einer Angehöriger desselben Staates sein (Art. 36 Abs. 7).

d) Bei der Auswahl der Richter sollen die Vertragsstaaten neben der Qualifikation der Richter auch die Notwendigkeit berücksichtigen, daß in der Mitgliedschaft des Gerichtshofs sowohl die Vertretung der hauptsächlichsten Rechtssysteme der Welt und eine ausgewogene geographische Vertretung als auch eine „faire“ Vertretung weiblicher und männlicher Richter gewährleistet ist. Außerdem sollen sie auch die Notwendigkeit berücksichtigen, Richter mit juristischen Fachkenntnissen auf bestimmten Gebieten einzubeziehen,

„namentlich, jedoch nicht ausschließlich auf dem Gebiet der Gewalt gegen Frauen und Kinder“ (Art. 36 Abs. 8).

Auch diese Kriterien zur Auswahl der Richter – und hier vor allem die Frage der „Gleichberechtigungsklausel“ („gender balance“)²⁰ – erwiesen sich in den Verhandlungen als sehr schwierig. Bei der „Gleichberechtigungsklausel“ war umstritten, ob das Kriterium als solches überhaupt eine Rolle bei der Auswahl der Richter spielen, und falls so, ob es dann dasselbe Gewicht wie die Kriterien der „Vertretung der hauptsächlichsten Rechtssysteme“ und der „ausgewogenen geographischen Vertretung“ (Abs. 8 a)) oder eher eine nachrangige Stellung wie die Notwendigkeit der Berücksichtigung von Richtern mit bestimmten juristischen Fach-

13 Bezüglich der Arbeitssprachen des Gerichtshofs siehe Art. 50 Abs. 2: grundsätzlich (nur) englisch und französisch.

14 Hinter diesem Ansatz stand das Argument, daß es sich für verschiedene Staaten aufgrund ihrer Rechts Traditionen und Rechtssysteme als sehr schwierig erweisen würde, Bewerber zu finden, die die erforderliche Qualifikation im Strafrecht und Völkerrecht zugleich aufweisen könnten (so argumentierend in erster Linie die Schweiz, Frankreich und Deutschland).

15 Diese Diskussion setzte sich bei der Frage der Aufteilung der neunmehr zwei Richtergruppen auf die verschiedenen Abteilungen/Kammern fort. S. unter 2 c) ee).

16 Ursprünglich sehr detailliert und fünf Unterabsätze umfassend.

17 In einem solchen Fall bestimmt die Versammlung der Vertragsstaaten die Zusammensetzung und das Mandat des Ausschusses.

18 Die Richter werden in geheimer Abstimmung auf einer zu diesem Zweck nach Art. 112 einberufenen Sitzung der Versammlung der Vertragsstaaten gewählt. Siehe Art. 36 Abs. 6.

19 Insbesondere die Schweiz kämpfte energisch gegen irgendeine Quotenbestimmung, während Singapur ein weitaus höheres Übergewicht der Straf(verfahrens)rechtler in der Zusammensetzung der Richter verlangte.

20 „Gender balance“ war der ursprüngliche Formulierungsvorschlag.

kennnissen (Abs. 8 b)) erhalten sollte. Ebenso umstritten war die Frage der genauen Formulierung, d.h. wie das Kriterium der Gleichberechtigung eingebracht werden sollte. Die große Mehrheit der Staaten (nahezu alle europäischen und amerikanischen Staaten) bestand auf der Einbeziehung des Kriteriums als solches und auf dessen Berücksichtigung auf der Ebene der anderen in Abs. 8 a) genannten Kriterien. Die kleinere Gruppe der Staaten, die sich grundsätzlich gegen jede Einbeziehung des Kriteriums aussprach (vor allem die arabischen Staaten, auch Rußland), verlangte für die Zustimmung zur Einbeziehung in Abs. 8 a) jedenfalls eine sehr weiche Sprache und war keinesfalls bereit, die Formulierung „gender balance“ zu akzeptieren. Um einen Kompromiß zu ermöglichen, wurde letztendes (über verschiedene Alternativen und Zwischenschritte) „balance“ durch „a fair representation“ und „gender“ durch „female and male judges“ ersetzt. Dieselbe grundsätzliche Auseinandersetzung spielte sich bezüglich des jetzigen Abs. 8 b) ab. Auch hier mußte ein für alle akzeptabler Kompromiß gefunden werden, was dazu führte, daß das Kriterium der Fachkenntnisse nur in Abs. 8 b) aufgenommen wurde und damit durch die nachrangige Stellung auch einen geringeren Stellenwert bei der Auswahl der Richter als die in Abs. 8 a) aufgeführten Kriterien erhalten sollte. Dies sollte auch durch die Einfügung des Wortes „außerdem“ deutlich gemacht werden. Die Formulierung des ursprünglich auf die Einbeziehung von Expertise von Fachkenntnissen auf dem Gebiet der Gewalt gegen Kinder und Frauen beschränkten und in dieser Weise intendierten Kriteriums wurde ebenfalls erweitert („*namentlich, jedoch nicht ausschließlich*“), und terminologisch geändert (die ursprüngliche Formulierung „sexual and gender violence“ mußte – anders als im Falle des Art. 42 Abs. 9²¹ – ersetzt werden durch „*violence against women*“). Bezüglich der Verwendung der Bezeichnung „gender“ hatte sich hier eine politisch-weltanschauliche Grundsatzdebatte vor allem zwischen Kanada und Costa Rica einerseits (pro „gender“: unterstützt durch die meisten europäischen und amerikanischen Staaten sowie der in den Verhandlungen in der Sub-Arbeitsgruppe allerdings nicht direkt anwesenden Nichtregierungsorganisation „Women’s Caucus“) und Guatemala, den Heiligen Stuhl, Ägypten und Katar (contra „gender“: unterstützt durch die meisten arabischen Staaten) andererseits.²²

e) Die Frage der Gesamtzahl der Richter nahm – insbesondere wegen der damit direkt zusammenhängenden, umstrittenen Frage der Anzahl und Größe der einzelnen Kammern – ebenfalls viel Zeit in Anspruch. Bezüglich der Anzahl der Kammern war insbesondere umstritten, ob es eine oder mehrere Vorverfahrenskammern geben sollte. In Art. 34 b) wurde dies (vorläufig) durch Ersetzung des Begriffes der Kammer („Pre-Trial Chamber(s)“) durch den Begriff der Abteilung („a Pre-Trial Division“) gelöst.²³ Bezüglich der Größe der Kammern argumentierten einige Staaten für große Hauptverfahrens- und Berufungskammern (fünf bzw. sieben Richter) und daher eher für eine Gesamtzahl von etwa 21 Richtern. Die meisten Staaten bevorzugten dagegen kleinere Kammern (Hauptverfahrenskammer mit drei, Berufungskammer mit fünf Richtern) und brachten für eine geringere

Gesamtzahl von etwa 15 Richtern auch die geringeren finanziellen Lasten angesichts einer ebenfalls zu Beginn möglicherweise geringen Auslastung des Gerichtshofs als Argument ins Spiel. Am Ende zeigte sich eine klare Mehrheit für die kleineren Kammern (die USA, die sich stark für die siebenköpfige Berufungskammer eingesetzt hatten, waren dann isoliert und gingen auf den Mehrheitsstimmtext ein). Die nunmehr erreichten Größen der Kammern – Berufungskammer mit fünf, Haupt- und Vorverfahrenskammern mit grundsätzlich jeweils (zweimal) drei Richtern ergaben die mögliche Gesamtzahl von 17; ein Richter wurde hinzugefügt, um mit der Gesamtzahl 18 auch die bereits im Kompromiß verabschiedete Wahlprozedur mit der vorgesehenen Drittelung der Kandidaten (Art. 36 Abs. 9 macht eine durch drei teilbare Gesamtzahl notwendig) einhalten zu können und um einen zusätzlichen Richter im Falle der Befreiung bzw. Ausschließung eines Richters (Art. 41) zur Verfügung zu haben.

Die Verteilung der 18 gewählten Richter auf die Abteilungen und Kammern des Gerichtshofs richtet sich nach Art. 39 Abs. 1 kommt auf den in Art. 34 Ziffer b) eingeführten Begriff der „Abteilungen“ zurück; Art. 39 Abs. 2 untergliedert diese Abteilungen in Kammern. Der Berufsabteilung gehören der Präsident des Gerichtshofs und vier weitere Richter an, der Hauptverfahrensabteilung und der Vorverfahrensabteilung jeweils mindestens sechs Richter. Die Berufungskammer setzt sich aus allen Richtern der Berufsabteilung zusammen (also fünf Richtern). Die Aufgaben einer Hauptverfahrenskammer werden von drei Richtern wahrgenommen, die einer Vorverfahrenskammer entweder von drei Richtern oder von einem einzelnen Richter.²⁴

21 Bei der Behandlung von Art. 42 Abs. 9 wurde das Problem von den die Verwendung der Bezeichnung „gender“ ablehnenden Staaten offensichtlich übersehen.

22 Allein die Diskussion über die Bezeichnung „gender“ in diesem Art. benötigte mehrere Sitzungen (und von daher Stunden und Tage) der entsprechenden Sub-Arbeitsgruppe. Und diese Sub-Arbeitsgruppe konnte das diesbezügliche Problem nur für Art. 36 lösen. Dieselbe Diskussion kam in der vom schwedischen Botschafter Per Saland geleiteten Arbeitsgruppe zu Art. 21 („Anwendbares Recht“) wieder hoch. Dort war der wesentliche Wortlaut von Art. 21 bereits durch Kompromiß festgelegt worden und der Art. insofern bereit, dem „Drafting Committee“ zugeleitet zu werden. An der Stelle des Wortes „gender“ verhaakte sich die Diskussion jedoch und verzögerte die Fertigstellung von Art. 21 um Tage, so daß Art. 21 letztendes nur deswegen einer der letzten Art. war, die in Rom verabschiedet wurden. Ein Kompromiß konnte hier nur dadurch gefunden werden, daß im ganzen Statut bei Verwendung des Begriffes „gender“ eine Fußnote eingefügt werden sollte, die auf Art. 7 („Verbrechen gegen die Menschlichkeit“) verweisen würde, wo in Abs. 3 a) eine Definition für „gender“ enthalten sein würde. Dank Botschafter Saland konnte diese Lösung sowie die folgende Definition von „gender“ gefunden werden: „Für die Zwecke dieses Statuts wird davon ausgegangen, daß der Ausdruck ‚Geschlecht‘ sich auf die beiden Geschlechter, Mann und Frau, im gesellschaftlichen Zusammenhang bezieht. Der Ausdruck ‚Geschlecht‘ hat keine andere als die vorgenannte Bedeutung.“

23 Dieser Vorschlag des britischen Koordinators der Sub-Arbeitsgruppe diente lediglich der Lösung des Problems bei Art. 34 und damit des Zeitgewinns zu Beginn der Verhandlungen. Das tatsächliche Problem der Anzahl der Vorverfahrenskammern blieb dann offen bis zur Lösung in Art. 39 (siehe dort).

24 Zur Vorverfahrenskammer siehe auch Art. 57 Abs. 2. Die weitere Ausgestaltung ist durch die Verfahrens- und Beweisordnung vorgesehen.

Die Zuteilung der Richter zu den Abteilungen richtet sich nach der Art von jeder Abteilung wahrzunehmenden Aufgaben sowie der Befähigung und der Erfahrung der zum Gerichtshof gewählten Richter. Art. 39 Abs. 1 bestimmt, daß in jeder Abteilung des Gerichtshofs eine angemessene Mischung von Fachwissen auf dem Gebiet des Strafrechts, des Strafverfahrensrechts und des Völkerrechts vorhanden sein muß; die Hauptverfahrensabteilung und die Vorverfahrensabteilung sollen überwiegend aus Richtern bestehen, die Erfahrung auf dem Gebiet des Strafverfahrens besitzen.²⁵

Die der Hauptverfahrensabteilung und der Vorverfahrensabteilung zugeteilten Richter nehmen ihr Amt in diesen Abteilungen für die Dauer von drei Jahren wahr und danach so lange, bis jede Sache abgeschlossen ist, deren Verhandlung in der betreffenden Abteilung bereits begonnen hat. Die der Berufungsabteilung zugeteilten Richter nehmen ihr Amt in dieser Abteilung für die gesamte Dauer ihrer Amtszeit wahr (Art. 39 Abs. 3). Die zeitweilige Abordnung von Richtern der Hauptverfahrensabteilung zu der Vorverfahrensabteilung oder umgekehrt ist (anders als bei den Richtern der Berufungsabteilung, die ihr Amt ausschließlich in dieser Abteilung wahrnehmen) möglich, wenn das Präsidium dies im Interesse der wirksamen Erledigung des Arbeitsanfalls des Gerichtshofs für erforderlich hält. Allerdings darf ein Richter, der an dem Vorverfahren in einer Sache mitgewirkt hat, unter keinen Umständen der Hauptverfahrenskammer angehören, die in dieser Sache verhandelt (Art. 39 Abs. 4).

Die Gesamtzahl der Richter kann gemäß Art. 36 Abs. 2 und des darin enthaltenen, sehr detaillierten Verfahrens erhöht werden. Eine vorgeschlagene Erhöhung der Gesamtzahl der Richter wird auf der nächsten anstehenden Versammlung der Vertragsstaaten erörtert und muß mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder der Versammlung angenommen werden.²⁶ Die Wahl der neuen zusätzlichen Richter findet gemäß Art. 36 Abs. 3 bis 8 statt. Wenn die Gesamtzahl der Richter einmal erhöht worden ist, so kann nach demselben Verfahren auch die Senkung der Gesamtzahl um die jeweilige Erhöhung vorgeschlagen werden, wenn dies der (geringere) Arbeitsanfall des Gerichtshofs rechtfertigt. In diesem Fall wird die Anzahl der Richter mit dem Auslaufen der Amtszeiten der amtierenden Richter so lange schrittweise verringert, bis die notwendige Zahl erreicht ist.

4. Die die Anklagebehörde, die Kanzlei und das Personal betreffende Artikel sind erheblich übersichtlicher als diejenigen bezüglich der Richter.

a) Die Anklagebehörde als unabhängiges und selbständiges Organ des Gerichtshofs wird durch den Ankläger geleitet. Sie ist verantwortlich, Verweisungen und substantiierte Informationen über der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterliegende Verbrechen entgegenzunehmen und zu prüfen sowie die Ermittlungen durchzuführen und vor dem Gerichtshof die Anklage zu vertreten (Art. 42 Abs. 1 und 2). Dem Ankläger stehen ein oder mehrere Stellvertretende Ankläger zur Seite,

die ebenso wie er selbst ihr Amt hauptamtlich wahrnehmen. Ankläger und Stellvertretende Ankläger müssen Angehörige verschiedener Staaten sein, müssen über ausgezeichnete Kenntnisse in mindestens einer der Arbeitssprachen des Gerichtshofs verfügen und diese fließend sprechen,²⁷ und müssen ein hohes sittliches Ansehen genießen sowie ein Höchstmaß an Sachverstand und umfangreiche praktische Erfahrung in der Strafverfolgung oder der Verhandlung von Strafsachen besitzen (Art. 42 Abs. 2 und 3). Sie werden in geheimer Abstimmung von der absoluten Mehrheit der Mitglieder der Versammlung der Vertragsstaaten gewählt; die Stellvertretenden Ankläger werden dabei aus einer Bewerberliste, auf der der Ankläger drei Kandidaten für jede zu besetzende Stelle benannt hat,²⁸ gewählt. Grundsätzlich werden Ankläger und Stellvertretende Ankläger²⁹ – wie die Richter – für die Dauer von neun Jahren gewählt und können nicht wiedergewählt werden (Art. 42 Abs. 4). Ebensonig wie die Richter dürfen Ankläger und Stellvertretende Ankläger eine Tätigkeit ausüben, die geeignet ist, sich auf ihre Aufgaben bei der Strafverfolgung auszuwirken oder das Vertrauen in ihre Unabhängigkeit zu beeinträchtigen (Art. 42 Abs. 5), und wie die Richter können sie auch von einer Sache ausgeschlossen werden (Art. 42 Abs. 6 bis 8). Der Ankläger ernennt Berater mit juristischen Fachkenntnissen auf bestimmten Gebieten,

„namentlich, jedoch nicht ausschließlich auf dem Gebiet der sexuellen und geschlechtsspezifischen Gewalt sowie der Gewalt gegen Kinder“ (Art. 42 Abs. 9).³⁰

Diese Einbeziehung von Beratern oder zusätzlichem Personal in die Anklagebehörde wie auch in die Kanzlei – siehe auch Art. 43 Abs. 6 und Art. 44 Abs. 4 – war ein weiteres Hauptthema des Teils IV des Statuts. Die in Art. 42 Abs. 9 gefundene Formulierung „including, but not limited to“ stellte einen für alle akzeptierbaren Kompromiß zwischen den meisten europäischen Staaten sowie den USA und Kanada auf der einen Seite, die – nach den Erfahrungen mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien – auf der Einbeziehung von Beratern mit spezieller Expertise im Gebiet der „sexual and gender violence and violence against children“ in die Anklagebehörde bestanden – und Staaten, die der gesonderten Erwähnung einer solchen

25 Siehe auch Fn. 15, 16 und 20: Die „angemessene Mischung“ war sehr umstritten. Einige Staaten, insbesondere Großbritannien, Singapur, Japan, Trinidad und Tobago, streben so viele Straffverfahrensrichter wie möglich in der Zusammensetzung des Gerichtshofs an und versuchten dies durch entsprechende Sprache im Statut sicherzustellen (Singapur z.B. durch die Forderung nach einem Übergewicht der Strafrechtsexperten in jeder einzelnen Haupt- und Vorverfahrenskammer); andere wollten keinesfalls Völkerrechtler oder andere qualifizierte Kandidaten durch eine zu enge Sprache ausschließen (Schweiz, Deutschland, Frankreich, Jamaika), so daß am Ende die genannte Kompromißsprache in Art. 39 Abs. 1 entstand.

26 Siehe auch Art. 112 Abs. 2 e) und Abs. 7.

27 Siehe Art. 50 Abs. 2.

28 Diese Wahl von einer vorbereiteten Liste stellte einen Kompromiß zwischen reiner Wahl und Ernennung der Stellvertretenden Ankläger dar.

29 Sofern nicht zum Zeitpunkt ihrer Wahl eine kürzere Amtszeit beschlossen wird.

30 Siehe Fn. 22.

Expertise im Statut ablehnend gegenüberstanden (die meisten arabischen Staaten, Rußland, Türkei, auch Großbritannien), auf der anderen Seite dar.

b) Der Kanzlei obliegen die nicht mit der Rechtsprechung zusammenhängenden Aspekte der Verwaltung und der Betreuung des Gerichtshofs; sie wird von dem Kanzler als höchstem Verwaltungsbeamten des Gerichts geleitet (Art. 43 Abs. 1 und 2). Der Kanzler wird von den Richtern in geheimer Abstimmung mit der absoluten Mehrheit der Stimmen – unter Berücksichtigung etwaiger Empfehlungen der Versammlung der Vertragsstaaten³¹ – für die Dauer von fünf Jahren gewählt; er übt sein Amt hauptsächlich aus, seine einmalige Wiederwahl ist zulässig (Art. 43 Abs. 5). Bei Bedarf wählen die Richter auf Empfehlung des Kanzlers in derselben Weise einen Stellvertretenden Kanzler (Art. 43 Abs. 4).³² Abs. 6 von Art. 43 bestimmt, daß der Kanzler eine Abteilung für Opfer und Zeugen einrichten soll, welche im Benehmen mit der Anklagebehörde Schutzmaßnahmen, Sicherheitsvorkehrungen, Beratung und andere angemessene Hilfe für Zeugen, für die vor dem Gerichtshof erscheinenden Opfer und andere durch die Aussagen dieser Zeugen gefährdete Personen zur Verfügung stellt. Diese Abteilung soll auch Bedienstete mit Fachkenntnissen auf dem Gebiet des Traumas, namentlich des Traumas im Zusammenhang mit sexuellen Gewaltverbrechen umfassen. Auch der hier gefundene Kompromiß bezüglich der Einrichtung einer solchen Abteilung und der hervorgehobenen Erwähnung bestimmter Fachkenntnisse folgte erst auf lange und komplizierte Diskussionen (vgl. Art. 42 Abs. 9).

c) Der Ankläger und der Kanzler ernennen für ihr jeweiliges Büro das notwendige fachlich befähigte Personal (Art. 44).³³ In Ausnahmefällen kann der Gerichtshof die Fachkenntnisse von Personal heranziehen, das ihm von Vertragsstaaten, zwischen- oder nichtstaatlichen Organisationen unentgeltlich angeboten wird, um ein Organ des Gerichtshofs bei seiner Arbeit zu unterstützen (Art. 44 Abs. 4).³⁴ Um diese zusätzliche Möglichkeit zu schaffen, war wiederum ein Kompromiß notwendig, der in den Worten „*may, in exceptional circumstances*“ zu finden ist.

5. Art. 50 („Amts- und Arbeitssprachen“), Art. 51 („Verfahrens- und Beweisordnung“) und Art. 52 („Geschäftsordnung des Gerichts“) beschließen Teil IV des Statuts zur „Zusammensetzung und Verwaltung des Gerichtshofs“.

a) Art. 50 betrifft die heikle Sprachenfrage. Die Amtssprachen des Gerichtshofs sind Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Russisch und Spanisch (also die Amtssprachen der Vereinten Nationen). Die Urteile des Gerichtshofs sowie sonstige Entscheidungen zur Regelung bei dem Gerichtshof anhängiger grundlegender Fragen werden in diesen Sprachen veröffentlicht (Art. 50 Abs. 1).³⁵ Arbeitssprachen des Gerichtshofs sind dagegen (nur) Englisch und Französisch. Die

Verfahrens- und Beweisordnung bestimmt die Fälle, in denen auch andere Amtssprachen als Arbeitssprachen benutzt werden können (Art. 50 Abs. 2). Auf Ersuchen einer Partei eines Verfahrens oder eines zur Teilnahme an einem Verfahren zugelassenen Staates gestattet der Gerichtshof die Benutzung einer anderen Sprache als der englischen oder französischen, falls er dies als ausreichend gerechtfertigt erachtet (Art. 50 Abs. 3).

b) Die Verfahrens- und Beweisordnung und spätere Änderungen von ihr müssen zum Inkrafttreten durch eine Zweidrittelmehrheit der Mitglieder der Versammlung der Vertragsstaaten angenommen werden (Art. 51 Abs. 1 und 2).³⁶ In dringenden Fällen, wenn eine bestimmte beim Gerichtshof anhängige Situation durch die Verfahrens- und Beweisordnung nicht erfaßt ist, können die Richter vorläufige Regeln aufstellen, die bis zu ihrer Annahme, Änderung oder Ablehnung auf der nächsten ordentlichen Tagung oder Sondertagung der Versammlung der Vertragsstaaten Anwendung finden (Art. 51 Abs. 3). Die Verfahrens- und Beweisordnung, ihre Änderungen und jede vorläufige Regel müssen mit dem Statut vereinbar sein; im Fall eines Widerspruchs zwischen dem Statut und der Verfahrens- und Beweisordnung hat das Statut Vorrang (Art. 51 Abs. 4 und 5).³⁷

c) Die Richter nehmen im Einklang mit dem Statut sowie der Verfahrens- und Beweisordnung die für den normalen Geschäftsgang des Gerichtshofs notwendige Geschäftsordnungen des Gerichtshofs mit absoluter Mehrheit an (Art. 52).³⁸

31 Auch dies ein für Teil IV typischer Kompromiß zwischen der Wahl (nur) durch die Richter und der Wahl (nur) durch die Versammlung der Vertragsstaaten.

32 Kanzler und Stellvertretender Kanzler müssen ein hohes sittliches Ansehen genießen sowie ein Höchstmaß an Sachverstand und ausgezeichnete Kenntnisse in mindestens einer der Arbeitssprachen des Gerichtshofs besitzen und diese fließend sprechen (Art. 43 Abs. 3). Der Stellvertretende Kanzler wird für die Dauer von fünf Jahren oder eine von der absoluten Mehrheit der Richter beschlossene kürzere Zeit gewählt; er kann auch auf der Grundlagewahl gewählt werden, daß er sein Amt nach Bedarf ausübt (Art. 43 Abs. 5).

33 Dabei sollen sie ein Höchstmaß an Leistungsfähigkeit, fachlichem Können und Ehrenhaftigkeit gewährleisten und in Art. 36 Abs. 8 enthaltenen Kriterien sinngemäß berücksichtigen. Ein Personalstatut, das von der Versammlung der Vertragsstaaten genehmigt werden muß, enthält die Bedingungen für die Ernennung, Besoldung und Entlassung des Personals (Art. 44 Abs. 2 und 3).

34 Dieses Personal wird im Einklang mit Richtlinien beschäftigt, die von der Versammlung der Vertragsstaaten aufzustellen sind.

35 Das Präsidium entscheidet im Einklang mit den durch die Verfahrens- und Beweisordnung festgelegten Kriterien, welche Entscheidungen für die Zwecke dieses Absatzes als Entscheidungen zur Regelung grundlegender Fragen angesehen werden können.

36 Änderungen der Verfahrens- und Beweisordnung können von jedem Vertragsstaat, von den Richtern mit absoluter Stimmenmehrheit oder vom Ankläger vorgeschlagen werden (Art. 51 Abs. 2).

37 Änderungen der Verfahrens- und Beweisordnung sowie vorläufige Regeln werden nicht rückwirkend zum Nachteil der Person angewandt, gegen die sich die Ermittlungen, die Strafverfolgung oder das Urteil richten (Art. 51 Abs. 4).

38 Unmittelbar nach Annahme wird die Geschäftsordnung den Vertragsstaaten zur Stellungnahme zugeleitet. Liegen binnen sechs Monaten keine Einwände seitens der Vertragsstaaten vor, so bleiben sie in Kraft (Art. 52 Abs. 3).

III. Teil XI: Versammlung der Vertragsstaaten

Teil XI des Statuts besteht lediglich aus einem Artikel mit zehn Absätzen: Art. 112 („Versammlung der Vertragsstaaten“). Art. 112 war in Rom nicht sehr umstritten. Abs. 1 von Art. 112 bestimmt, daß jeder Vertragsstaat einen Vertreter, begleitet von Stellvertretern und Beratern, in die Versammlung der Vertragsstaaten entsenden kann. Nichtvertragsstaaten, die aber das Statut oder die Schlußakte von Rom unterzeichnet haben, können als Beobachter an der Versammlung teilnehmen. Hier war es umstritten, ob ein solcher Beobachterstatus nicht nur den Zeichnerstaaten des Statuts gewährt werden sollte. Der großzügigere Ansatz, der auch den Zeichnerstaaten der Schlußakte (also faktisch allen in Rom anwesenden Staaten) diesen Status zugestehen wollte, setzte sich schließlich durch. Art. 112 Abs. 2 listet die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Versammlung auf: Die Buchstaben a) bis g) sehen vor, daß die Versammlung Empfehlungen der zu Erstellung der Nebeninstrumente des Statuts errichteten Vorbereitungskommission³⁹ prüft und gegebenenfalls annimmt; sie die Dienstaufsicht über das Präsidium, den Ankläger und den Kanzler betreffend der Verwaltung des Gerichtshofs wahrnimmt; sie die Berichte und Tätigkeiten ihres (nach Art. 112 von ihr eingerichteten) Vorstands prüft und diesbezüglich die entsprechenden Maßnahmen trifft; sie den Haushalt des Gerichtshofs prüft und beschließt; sie eine eventuelle Änderung der Anzahl der Richter (gemäß Art. 36) beschließt; sie Fragen in bezug auf fehlende Zusammenarbeit von Staaten mit dem Gerichtshof (nach Art. 87 Abs. 5 und 7) prüft; und daß sie alle anderen mit dem Statut oder der Verfahrens- und Beweisordnung übereinstimmenden Aufgaben wahrnimmt. Neben dem Vorstand (der aus einem Präsidenten, zwei Vizepräsidenten und 18 von der Versammlung für eine dreijährige Amtszeit gewählten Mitgliedern besteht) kann die Versammlung Nebenorgane einsetzen, soweit dies erforderlich ist (Abs. 4). Sie tritt einmal im Jahr zusammen und kann, wenn die Umstände es erfordern, Sondertagungen abhalten (Abs. 6). Der Präsident des Gerichtshofs, der Ankläger und der Kanzler oder ihre Stellvertreter können nach Bedarf an den Sitzungen der Versammlung und des Vorstands teilnehmen (Abs. 5). Diese Möglichkeit war leicht umstritten. Bei Abstimmungen in der Versammlung hat jeder Vertragsstaat eine Stimme. Es sollen alle Anstrengungen unternommen werden, um Entscheidungen durch Konsens zu treffen. Wenn ein Konsens nicht herbeigeführt werden kann, müssen Beschlüsse über Sachfragen von der Zweidrittelmehrheit der Anwesenden und Abstimmenden angenommen werden, wobei die Versammlung beschlußfähig ist, wenn die absolute Mehrheit der Vertragsstaaten vertreten ist. Beschlüsse über Verfahrensfragen können von der einfachen Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten gefaßt werden (Abs. 7). Die notwendigen Mehrheiten für Beschlüsse über Sachfragen waren sehr umstritten: Zwar votierten die meisten Staaten für eine notwendige Zweidrittelmehrheit der Anwesenden und Abstimmenden, die Meinungen waren jedoch sehr geteilt, ob die absolute oder aber wiederum eine Zweidrittelmehrheit der Versammlung der Vertragsstaaten als Quorum erforderlich sein sollte (wobei sich die niedrigere Schwelle letztlich durchsetzte). Gemäß Abs. 8 hat ein Ver-

tragsstaat, der mit der Zahlung seiner finanziellen Beiträge zur Deckung der Kosten des Gerichtshofs im Rückstand ist, in der Versammlung und im Vorstand kein Stimmrecht, wenn die Höhe seiner Rückstände den Betrag seiner Beiträge für die vorausgegangenen zwei vollen Jahre erreicht oder übersteigt.⁴⁰ Auch hier gab es Meinungsverschiedenheiten, ob eine solche Bestimmung angemessen sei, jedoch mit einer klaren Mehrheit für die Aufnahme der Vorschrift. Die Versammlung gibt sich eine Geschäftsordnung (Abs. 9); ihre Amts- und Arbeitssprachen sind diejenigen der Generalversammlung der Vereinten Nationen (Abs. 10).

IV. Teil XII: Finanzierung

Teil XII des Statuts besteht aus sechs Artikeln. Art. 113 („Finanzvorschriften“) stellt lediglich klar, daß alle finanziellen Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem Gerichtshof und den Sitzungen der Versammlung der Vertragsstaaten durch das Statut sowie die – von der 1999/2000 tagenden Vorbereitungskommission noch auszuarbeitenden und anschließend von der Versammlung der Vertragsstaaten anzunehmenden – Instrumente der Finanzvorschriften und der Finanzordnung geregelt werden. Art. 114 („Bestreitung der Kosten“) ergänzt Art. 113 mit der Bestimmung, daß alle Kosten des Gerichtshofs und der Versammlung der Vertragsstaaten aus den finanziellen Mitteln des Gerichtshofs bestritten werden müssen. Die zentrale Vorschrift von Teil XII stellt Art. 115 („Finanzielle Mittel des Gerichtshofs und der Versammlung der Vertragsstaaten“) dar. Hier werden zwei Quellen für die finanziellen Mittel, die zur Bestreitung des von der Versammlung der Vertragsstaaten beschlossenen Haushalts (siehe auch Art. 112 Abs. 2 (d)) genutzt werden können, aufgeführt: Die Kosten sollen aus berechneten Beiträgen der Mitgliedstaaten sowie aus von den Vereinten Nationen – insbesondere im Zusammenhang mit den infolge von Verweisungen des Sicherheitsrats⁴¹ entstandenen Kosten des Gerichtshofs – bereitgestellten Mitteln bestritten werden. Diese nunmehr in Art. 115 enthaltene Kombination von zwei Finanzierungsquellen beschloß den Hauptstreitpunkt in Teil XII. Vorher standen sich für lange Zeit zwei Ansichten, die sehr unterschiedliche Finanzierungsmodelle propagierten, scheinbar unversöhnlich gegenüber: die Forderung, den Strafgerichtshof ausschließlich über Beiträge der Vertragsstaaten zu finanzieren (so die USA, Deutschland, Japan) und die Forderung nach einer ausschließlichen Finanzierung des Gerichtshofs durch die Vereinten Nationen (befürwortet insbesondere von Schweden, Norwegen, Kanada, Australien).

39 Siehe auch I b. Die Vorbereitungskommission soll die Verfahrens- und Beweisordnung (siehe Art. 51), die Verbrechenstatute (Art. 9), das Abkommen zwischen ICC und den Vereinten Nationen (Art. 2), die Grundzüge des Sitzstaatabkommens (Art. 3), das Abkommen zu den Privilegien und Immunitäten (Art. 48), die Finanzvorschriften und Finanzordnung (Art. 113), die Verfahrensregeln der Versammlung der Vertragsstaaten (Art. 112 Abs. 9) und Vorschläge für die Definition des Verbrechens der Aggression (Art. 5 Abs. 2) erarbeiten.

40 Die Versammlung kann ihm jedoch die Ausübung des Stimmrechts gestatten, wenn nach ihrer Überzeugung der Zahlungsverzug auf Umstände zurückzuführen ist, die der Vertragsstaat nicht zu vertreten hat (Art. 112 Abs. 8).

41 Siehe Art. 13 b).

Für die ausschließliche Finanzierung durch die Vertragsstaaten wurde vor allem vorgebracht, daß damit die wenig zu-friedenstellende finanzielle Situation der Vereinten Nationen nicht noch weiter verkompliziert werde, daß durch die Zurückhaltung von finanziellen Beiträgen durch einzelne Staaten gegenüber den Vereinten Nationen die Arbeit des Gerichtshofs nicht gefährdet werden könne, und daß eine mögliche Änderung der Finanzierungsprioritäten der Vereinten Nationen den Gerichtshof dann nicht berühre. Für die gegen-teilige Ansicht wurde dagegen geltend gemacht, daß eine Finanzierung durch die Vertragsstaaten aufgrund der dann auf sie zukommenden Kosten viele finanzschwache Staaten vom Beitritt zum Internationalen Strafgerichtshof abhalten würde. Übereinstimmung bestand nur insofern, daß jedenfalls die Anfangsfinanzierung des Gerichtshofs von den Vereinten Nationen kommen müsse und daß durch vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen überwiesene Situationen entstehen-de Kosten auch von den Vereinten Nationen getragen werden sollten.

Der am Ende stehende Kompromiß der Kombination der zwei Finanzierungsquellen – vor allem von Spanien und den arabischen Staaten gefordert – wurde dadurch für beide Seiten akzeptabel, daß die Finanzierung durch die Vereinten Nationen sich vor allem, aber nicht ausschließlich („in particu-lar“) auf den konsentierten Fall der Kosten aufgrund von Ver-weisungen des Sicherheitsrats bezieht. Diese Formulierung läßt die von der einen Seite gewünschte grundsätzliche Finanzierung durch die Vereinten Nationen (jedenfalls neben der Finanzierung durch die Vertragsstaaten) ebenso offen wie die von der anderen Seite gewünschte, auf Ausnahmefälle be-schränkte Finanzierung durch die Vereinten Nationen. Die Beiträge der Vertragsstaaten werden nach einem vereinbar-ten Beitragsschlüssel berechnet, dem der von den Vereinten Nationen für ihren ordentlichen Haushalt beschlossene Bei-tragsschlüssel zugrunde liegt und der nach den Grundsätzen angepaßt wird, auf denen dieser Beitragsschlüssel beruht (Art. 117 „Beitragsberechnung“). Das direkte Zurückgreifen auf den Beitragsschlüssel der Vereinten Nationen als Be-rechnungsgrundlage war von den USA abgelehnt worden, die das sogenannte „multi-unit class system“ des Weltpostvereins bevorzugt hätten. Die offener Formulierung „based on the scale adopted by the United Nations“ ermöglichte auch den USA die Zustimmung. Bereits früh in den Verhand-lungen akzeptiert wurde die in Art. 116 („Freiwillige Beiträge“) enthaltene Möglichkeit des Gerichtshofs, von Regierungen, internationalen Organisationen, Einzelpersonen, Unterneh-men und sonstigen Rechtsträgern freiwillige Beiträge als zu-sätzliche finanzielle Mittel entgegenzunehmen und zu ver-wenden. Art. 118 („Jährliche Rechnungsprüfung“) sieht die alljährliche Prüfung der Unterlagen, Bücher und Konten des Gerichtshofs durch einen unabhängigen Rechnungsprüfer vor.

V. Teil XIII: Schlußbestimmungen

Die Schlußbestimmungen des Statuts stellen einen sehr wich-tigen und sehr politischen Teil des Statuts dar und waren von

daher in Rom auch sehr umstritten. Anders als bei den Teilen I, IV, XI und XII des Statuts war es in Rom nicht möglich, den Teil XIII vollständig im Wege von Kompromissen und damit im Wege der Konsensfindung zu vollenden. Bezüglich mancher Artikel – zu nennen sind hier vor allem die Art. 120, 121, 123 und 126 – waren die Meinungsunterschiede sehr groß und die Zeit für eine dennoch angestrebte Kompro-mißlösung am Ende zu kurz. Ein Artikel wiederum – Art. 124 – war im Rahmen der offiziellen Verhandlungen niemals dis-kutiert worden, erschien aber dennoch im Abschlußentwurf für das Statut am 17. Juli 1998. Trotzdem: Die Lösungen, die für Teil XIII durch das Konferenzsekretariat unter dem Ka-nadier *Philippe Kirsch* gefunden wurden, ermöglichten am letzten Tag der Konferenz 120 Staaten die Zustimmung zum Statut des Internationalen Strafgerichtshofs.

1. Art. 119 („Beilegung von Streitigkeiten“) bestimmt, daß Streitigkeiten über die richterlichen Aufgaben des Ge-richtshofs vom Gerichtshof selbst beigelegt werden. Andere – nicht auf die richterlichen Aufgaben des Gerichtshofs bezogene – Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwen-dung des Statuts sollen (wenn möglich) durch Verhandlungen binnen drei Monaten zwischen den betreffenden Ver-tragsstaaten beigelegt werden. Wenn dies nicht erreicht werden kann, wird die Streitigkeit an die Versammlung der Ver-tragsstaaten verwiesen, die dann versucht, die Streitigkeit beigelegen, oder weitere Mittel zur Streitbeilegung em-pfehlen, z.B. die Verweisung an den Internationalen Ge-richtshof (IGH) im Einklang mit dessen Statut. Der Streit-schlichtungsmechanismus war nur zu Beginn der Verhand-lungen umstritten. Meinungsverschiedenheiten zwischen Staaten, die eine Streitschlichtung lediglich durch den ICC selbst, und Staaten, die eine Streitschlichtung außerhalb des ICC propagierten, konnten mit der jetzigen Fassung von Art. 119 ausgeräumt werden. Letztendlich bezweifelte kein Staat die Kompetenz-Kompetenz des ICC, über Streitig-keiten bezüglich seiner richterlichen Aufgaben zu ent-scheiden. Eine solche Kompetenz ist offensichtlich essen-tiell, um einen funktionsfähigen, effektiven und unabhängi-gen Internationalen Strafgerichtshof zu etablieren. Auf der anderen Seite erscheint es folgerichtig, nicht auf die richte-rlischen Aufgaben des ICC bezogene Streitigkeiten (z.B. bezüglich der Finanzierung des Gerichtshofs oder auch bezüglich der Auslegung der Schlußbestimmungen) durch Verhandlungen oder durch die Versammlung der Ver-tragsstaaten zu lösen. Die Verweisung an den Internationalen Gerichtshof sollte hier – angesichts des voraussichtlichen Zeitaufwands sowie der dann eventuell entstehenden Gemengelage zweier unabhängiger Institutionen – nur als letzte Möglichkeit in Betracht gezogen werden, wenn alle anderen Streitschlichtungsmittel bereits ausgeschöpft sind.

2. Art. 120 („Vorbehalte“) des Statuts ist sehr kurz gefaßt: „Vorbehalte zu diesem Statut sind nicht zulässig.“ Dieser Grundsatz, daß keinerlei Vorbehalte durch dem Statut des In-ternationalen Gerichtshof beitretende Staaten gemacht wer-

den können, war eine der wichtigen Forderungen⁴² der Gruppe der sogenannten gleichgesinnten („like-minded“), gerichtshoffrendlichen Staaten – dieser Gruppe gehörten am Ende der Konferenz in Rom 62 Staaten an⁴³ – und eine der Voraussetzungen für einen effektiven und unabhängigen Gerichtshof und somit einen erfolgreichen Abschluß der Konferenz in Rom. Angesichts seiner grundsätzlichen Bedeutung war Art. 120 sehr umstritten; viele Staaten befürworteten die Möglichkeit von Vorbehalten zum Statut. Einige Staaten bevorzugten die Lösung, keinen gesonderten Artikel zu der Möglichkeit von Vorbehalten in das Statut aufzunehmen, was die – sehr weitgehende – Zulässigkeit von Vorbehalten zum Statut gemäß der Wiener Vertragsrechtskonvention eröffnet hätte. Andere schlugen die Zulässigkeit von Vorbehalten für bestimmte Teile des Statuts, die Unzulässigkeit von Vorbehalten aber für die anderen Teile des Statuts vor. Wieder andere unterstützten eine Formulierung, nach der Vorbehalte zum Statut nur dann zulässig seien, wenn im Statut ausdrücklich an einer bestimmten Stelle vorgesehen. Die klare Mehrheit der Staaten war jedoch – mit der Gruppe der gleichgesinnten Staaten – für einen Artikel, der Vorbehalte zum Statut grundsätzlich untersagte. Diese Meinungsunterschiede konnten bis zum Ende der Konferenz nicht beigelegt werden, so daß sich das Konferenzsekretariat in seinem Abschlußentwurf für das Statut⁴⁴ schließlich nach dem Mehrheitswillen der Teilnehmerstaaten richtete und demgemäß den jetzigen Art. 120 in den Entwurf aufnahm bzw. aufnehmen wollte. Im Abschlußentwurf des Konferenzsekretariats für das Statut fehlte Art. 120 nämlich irrtümlich, was angesichts der Tragweite für das Statut (keine Vorbehalte nach Art. 120 bzw. bei dessen Fehlen die Möglichkeit weitgehender Vorbehalte nach der Wiener Vertragsrechtskonvention) natürlich für einige Aufregung sorgte. Das Fehlen von Art. 120 bemerkend, vermuteten einige Staaten bereits „dirty tricks“, bevor das Konferenzsekretariat schnellstens mit einer „Note by the Secretariat“ den technischen Irrtum erklärte und den entsprechenden Abschlußentwurf in einer korrigierten Fassung erneut verteilte.

3. Art. 121 („Änderungen“), Art. 122 („Änderungen der Bestimmungen institutioneller Art“) und Art. 123 („Überprüfung des Statuts“) enthalten sehr detaillierte und relativ komplizierte Bestimmungen betreffend der möglichen künftigen Änderungen des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs.

a) Das grundsätzliche Verfahren für Änderungen von Bestimmungen des Statuts, die nicht institutioneller Art sind, richtet sich nach Art. 121 Abs. 1 bis 4, 6 und 7: Erst nach Ablauf von sieben Jahren nach Inkrafttreten des Statuts kann ein Vertragsstaat Änderungen des Statuts vorschlagen. Frühestens drei Monate nach dem Zeitpunkt der Notifikation eines solchen Vorschlags an die Vertragsstaaten des Statuts kann die nächste Versammlung der Vertragsstaaten mit der Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder die Weiterbehandlung des Vorschlags beschließen. Die Annahme einer Änderung – über die ein Konsens zwischen den Ver-

tragsstaaten nicht erreicht werden konnte – bedarf der Zweidrittelmehrheit der Vertragsstaaten. Grundsätzlich tritt eine Änderung für alle Vertragsstaaten ein Jahr nach dem Zeitpunkt in Kraft, zu dem sieben Achtel der Vertragsstaaten ihre Ratifikations- oder Annahmeprotokolle beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt haben. In diesem Fall kann ein Vertragsstaat, der die Änderung nicht angenommen hat, durch Kündigung spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten der Änderung mit sofortiger Wirkung von dem Statut zurücktreten.⁴⁵ Die wesentliche Ausnahme zu diesem Änderungsverfahren für Bestimmungen nicht-institutioneller Art findet sich in Abs. 5 von Art. 121 für die Fälle der Art. 5, 6, 7 und 8, die das materielle Strafrecht enthalten: Jede Änderung dieser Artikel tritt nur für die Vertragsstaaten in Kraft, die die Änderung angenommen haben. Hinsichtlich eines Vertragsstaats, der die Änderung nicht angenommen hat, übt der Gerichtshof seine Gerichtsbarkeit über ein von der Änderung erfaßtes Verbrechen nicht aus, wenn das Verbrechen von Angehörigen des betreffenden Vertragsstaats oder in dessen Hoheitsgebiet begangen wurde.

In Art. 121 stellten die Zahlen die schwierigsten Verhandlungsgegenstände dar. Die lange aufschiebende Frist von sieben Jahren ab Inkrafttreten des Statuts, in der keine Änderungen vorgeschlagen werden dürfen, kam den Staaten entgegen, die sich grundsätzlich gegen eine schnelle Korrekturmöglichkeit des Statuts ausgesprochen hatten. Die etwas progressiveren Staaten hatten dagegen zuerst Änderungsmöglichkeiten des Statuts zu jeder Zeit vorgeschlagen, strebten dann einen Kompromiß von fünf Jahren ab Inkrafttreten

42. Sie stellte jedoch keinen der offiziellen Eckpunkte des Konzepts der „like-minded States“ für den Internationalen Strafgerichtshof dar. Diese offiziellen Eckpunkte (hinter die die gleichgesinnten Staaten bei den Verhandlungen nicht zurückgehen wollten) waren a) die sich aufgelegte Verpflichtung einer erfolgreichen Staatenkonferenz in Rom und die schnelle Errichtung eines unabhängigen und effektiven Internationalen Strafgerichtshofs; b) die Übereinstimmung, daß Art. 23 Abs. 3 des Entwurfs der International Law Commission für das ICC-Statut den Internationalen Strafgerichtshof in einer nicht-akzeptierbaren Art und Weise dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen unterordne; c) die sich aufgelegte Verpflichtung, die automatische Jurisdiktion des Strafgerichtshofs über das Verbrechen des Völkermords, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen (in internationalen und nicht internationalen bewaffneten Konflikten) zu erreichen; d) die Übereinstimmung, daß der ICC einen unabhängigen Ankläger mit einer *ex officio*-Anklagebefugnis haben müsse; e) die Übereinstimmung, daß das Statut des ICC eine bindende Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Zusammenarbeit mit dem ICC beinhalten müsse; f) die Übereinstimmung, daß Fragen der Jurisdiktion und der Zulässigkeit in letzter Kompetenz durch den ICC selbst entschieden werden müßten.

43. Die Gruppe der „like-minded States“ umfaßte: Ägypten, Andorra, Argentinien, Australien, Belgien, Benin, Bosnien und Herzegowina, Brunei, Bulgarien, Burkina Faso, Burundi, Costa Rica, Chile, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Gabun, Georgien, Ghana, Griechenland, Irland, Italien, Jordanien, Kanada, Kongo (Brazzaville), Korea (Republik Korea), Kroatien, Lesotho, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malawi, Malta, Namibia, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Philippinen, Polen, Portugal, Rumänien, Salomonen, Sambia, Samoa, Schweden, Schweiz, Senegal, Sierra Leone, Singapur, Slowakei, Slowenien, Spanien, Südafrika, Swasiland, Trinidad und Tobago, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Venezuela.

44. UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.76/Add.13.

45. Ungeachtet des Art. 127 Abs. 1, jedoch vorbehaltlich des Art. 127 Abs. 2. Siehe dazu unter 5 f.

an. Auch die erforderlichen Mehrheiten, um Änderungen anzunehmen (Zweidrittelmehrheit der Vertragsstaaten) und für das Inkrafttreten der Änderungen (sieben Achtel der Vertragsstaaten), entsprachen weit mehr den Vorstellungen der konservativen Staaten, die anfangs noch höhere erforderliche Mehrheiten bzw. Konsens verlangten (z.B. Großbritannien, Mexiko, Ägypten), als denen der großen Mehrheit der gleichgesinnten Staaten, die geringere Mehrheiten und damit eine niedrigere Schwelle für mögliche künftige Änderungen des Statuts angestrebt hatten (z.B. zur Annahme eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Staaten; zum Inkrafttreten eine Dreiviertelmehrheit der Vertragsstaaten).

Besonders umstritten war in Art. 121 der Abs. 5: Für diese Ausnahme zu Abs. 4, wonach künftige Änderungen des materiellen Strafrechts auch nach Zustandekommen der erforderlichen Mehrheiten nicht automatisch für alle Vertragsstaaten gelten sollten, setzten sich vor allem Großbritannien, die USA, Frankreich, die VR China, Rußland, Mexiko und Ägypten ein. Andere Staaten (so Kanada, Griechenland, Deutschland, die Niederlande, Italien, Belgien) wollten dagegen keine solche Ausnahme zur *erga omnes*-Wirkung des Abs. 4 und schlugen daher eine Ausnahme zur Ausnahme des Abs. 5 vor, wonach auch eine Änderung des materiellen Strafrechts nach Abs. 4 dann gegenüber allen Vertragsstaaten Wirkung entfalten sollte, wenn

„eine solche Änderung Völkergewohnheitsrecht reflektiert und die Versammlung der Vertragsstaaten entschieden hat, daß eine solche Änderung nach Akzeptanz von sieben Achteln der Vertragsstaaten für alle Vertragsstaaten in Kraft treten soll“.

Diese Ausnahme zu Abs. 5 wurde jedoch letztlich aufgrund des vehementen Widerstands der erstgenannten Staatengruppe nicht in Art. 121 aufgenommen. Interessanterweise hatte sich auch bei Art. 121 Abs. 5 in den Abschlußentwurf des Sekretariats und anschließend in das angenommene Statut eine Unklarheit eingeschlichen. In der dort enthaltenen Fassung bezog sich Art. 121 Abs. 5 nur auf Art. 5, nicht aber auf die Art. 6, 7 und 8 des Statuts. Da aber Art. 5 („Der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterliegende Verbrechen“) die der Gerichtsbarkeit des ICC unterworfenen Verbrechen nur auflistet (Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen, das Verbrechen der Aggression), nicht aber definiert, war unmittelbar nach der Rom-Konferenz folgerichtig das Argument aufgetaucht, daß mit dieser – von vielen Staaten bereits unterzeichneten – Fassung des Statuts nur Ergänzungen der Liste der der Gerichtsbarkeit des ICC unterworfenen Verbrechen⁴⁶ nach Abs. 5 nicht *erga omnes* wirken würden, Definitionsänderungen der bereits der Gerichtsbarkeit nach Art. 5 unterworfenen Verbrechen dagegen nicht Abs. 5 unterfallen, somit von *erga omnes*-Wirkung auch nicht ausgenommen, sondern nach Art. 121 Abs. 4 für alle Vertragsstaaten in Kraft treten würden. Diese Ungenauigkeit – die zu einer erheblichen inhaltlichen Veränderung bezüglich Änderungen des Statuts hätte führen können⁴⁷ – wurde allerdings durch die Vereinten Nationen in einem allgemei-

nen Korrekturdurchgang des Statuts bezüglich technischer Irrtümer mitbereinigt. Kein Staat erhob hier Widerspruch gegen das Vorliegen eines bloßen technischen Versehens, das von den Vereinten Nationen dadurch belegt wurde, daß die Vorfassungen des Abs. 5 sich immer auch auf die Definitionen der Verbrechen bezogen hätten und erst durch die Neu-numerierung des Statuts diese aus Art. 5 herausgefallen seien.

b) Art. 122 enthält ein gegenüber Art. 121 spezielles Verfahren für eventuelle Änderungen der Bestimmungen rein institutioneller Art. Diese Bestimmungen werden in Art. 122 Abs. 1 abschließend aufgelistet: Art. 35, Art. 36 Abs. 8 und 9, Art. 37, Art. 38, Art. 39 Abs. 1 (Sätze 1 und 2), 2 und 4, Art. 42 Abs. 4 bis 9, Art. 43 Abs. 2 und 3, Art. 44, Art. 46, Art. 47 und Art. 49. Änderungen dieser Bestimmungen können ungeachtet des Art. 121 Abs. 1 jederzeit von einem Vertragsstaat vorgeschlagen und von einer Zweidrittelmehrheit der Vertragsstaaten auf der Versammlung der Vertragsstaaten angenommen werden. Sie treten dann bereits sechs Monate nach ihrer Annahme in Kraft. Art. 122 war in seiner ursprünglichen Fassung in Rom durch die Schweiz eingeführt worden und sollte der erleichterten Änderung des Statuts in solchen Fällen dienen, in denen sich schnelle Reformen praktischer Natur als notwendig erweisen würden. Die Auswahl der betreffenden Vorschriften institutioneller Art erwies sich dann jedoch als sehr schwierig und im Wege der Konsensfindung kam am Ende nur eine gegenüber dem Schweizer Vorschlag sehr verkürzte Liste heraus. Die Grundidee des Art. 122 bleibt sicherlich eine sehr gute, nur muß nun abgewartet werden, ob Art. 122 tatsächlich praktisch werden wird, da sein Anwendungsbereich doch sehr verkürzt worden ist.

c) Art. 123 sieht sieben Jahre nach Inkrafttreten des Statuts eine sogenannte Überprüfungskonferenz zur Prüfung etwaiger Änderungen des Statuts vor. Diese Überprüfungskonferenz steht allen Teilnehmern der Versammlung der Vertragsstaaten zu denselben Bedingungen offen (vgl. Art. 112 Abs. 1). Art. 121 Abs. 3 bis 7 finden auf die Annahme und das Inkrafttreten jeder auf der Konferenz behandelten Änderung des Statuts Anwendung. Auch nach dieser ersten Überprüfungskonferenz kann die Mehrheit der Vertragsstaaten auf Ersuchen eines Vertragsstaats und zur Prüfung etwaiger Änderungen des Statuts jederzeit erneut die Einberufung einer weiteren Überprüfungskonferenz beschließen. Der Vorschlag der Einrichtung einer Überprüfungskonferenz stammte von Dänemark. Da Änderungen des Statuts genauso über Art. 121 zu erreichen sind, wurde vereinzelt am Sinn dieser weiteren Vorschrift bezüglich Vertragsänderungen gezweifelt. Allerdings erhöht Art. 123 mit der Festsetzung eines bestimmten Datums und der Einberufung einer Sonderkonferenz sicherlich den Willen und die Motivation der Vertragsstaaten, Verbesserungen des Statuts anzugehen. Streitig war

46 Zum Beispiel die Ergänzung um die Verbrechen des Terrorismus oder des Drogenhandels, die in Rom ebenfalls diskutiert, aber nicht in das Statut aufgenommen wurden.

47 So hätte eine eventuelle künftige Definition des Verbrechens des Angriffskriegs – die bisher im Statut nicht enthalten ist – dann nach Abs. 4 *erga omnes* gewirkt.

bei Art. 123 der Zeitpunkt, zu dem die Überprüfungs-konferenz stattfinden sollte. Die Positionen waren hier ähnlich wie bei Art. 121: Dänemark und viele andere „gleichgesinnte“ Staaten plädierten für die Einberufung nach (nur) fünf Jahren, andere Staaten (Ägypten, Rußland, USA) für ein Datum zehn oder mehr Jahre nach Inkrafttreten. Sieben Jahre scheint von daher ein fairer und auch sinnvoller Kompromiß. Da auch bei Art. 123 – wie bei Art. 121 – die Mehrheiten für Vertragsänderungen sehr hoch angesetzt sind, muß abgewartet werden, ob, und wenn, in welchem Umfang (insbesondere bezüglich des materiellen Strafrechts) Änderungen durchsetzbar sein werden.

4. Eine – ehemals mit Art. 113 bezeichnete Vorschrift – wurde nicht in das Statut aufgenommen. Dieser norwegische Vorschlag – der der Hervorhebung des Zwecks und der Ziele des Statuts auch schon für die Zeit vor dessen Inkrafttreten dienen sollte⁴⁸ – wurde in Rom lange Zeit, aber auch sehr kontrovers in der entsprechenden Arbeitsgruppe diskutiert. Der starke Widerstand einer ganzen Reihe von Staaten (Ägypten, Mexiko, Singapur, Indien, Rußland) führte dazu, daß dieser Artikel im Abschlußentwurf des Konferenzsekretariats für das Statut nicht mehr auftauchte. Die Hauptelemente des ehemaligen Art. 113 – vor allem die Verpflichtung der Zeichenstaaten, sich Handlungen zu enthalten, die Sinn und Zweck des Statuts zuwiderliegen, und nichts zu unternehmen, was nicht mit den Grundprinzipien des Statuts vereinbar wäre, sind nun nicht ausdrücklich im Statut enthalten,⁴⁹ sind aber sicherlich dem Sinn und Zweck des Statuts inhärent.

5. Art. 124 („Übergangsbestimmung“) enthält die Möglichkeit für einen künftigen Vertragsstaat, bei seinem Vertragsbeitritt zu erklären, daß er für einen Zeitraum von sieben Jahren, nachdem das Statut für ihn in Kraft getreten ist, die Gerichtsbarkeit des ICC für Kriegsverbrechen nicht anerkennt, wenn ein Verbrechen mutmaßlich von seinen Staatsangehörigen oder auf seinem Hoheitsgebiet begangen worden ist. Der Artikel wird auf der (ersten) Überprüfungs-konferenz nach Art. 123 überprüft werden. Diese sogenannte Übergangsbestimmung erschien zum ersten (und einzigen) Mal am letzten Tag der Konferenz in einem offiziellen Dokument – in dem Abschlußentwurf des Konferenzsekretariats,⁵⁰ über den dann als Ganzes abgestimmt wurde. Diese Vorschrift wurde also vorher niemals in irgendeiner Sitzung des Gesamtausschusses oder der Arbeitsgruppe „Schlußbestimmungen“ besprochen. Ihre Einbeziehung in den Abschlußentwurf stellte daher für viele Delegationen eine (zumeist unangenehme) Überraschung dar – jedoch nicht für alle. Art. 124 entstammte einem (inoffiziellen) französischen „non-proposal“, wonach nach einem Zusatzprotokoll zum Statut Vertragsstaaten für einen bestimmten Zeitraum (z.B. für zehn Jahre bis zu einer Überprüfungs-konferenz) die Möglichkeit haben sollten, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit von der Gerichtsbarkeit des ICC auszunehmen, wenn diese auf ihrem Territorium oder durch ihre Staatsangehörigen begangen worden sein sollten. Dieser „non-proposal“ wurde in inoffiziellen Verhandlungen an-

scheinend von den USA, der VR China und Rußland unterstützt und durch Großbritannien zumindest als mittragbar akzeptiert. Am 16. Juli 1998 führte Großbritannien in einem EU-Treffen ein „non-paper“ ein, in welchem die Idee eines solchen Zusatzprotokolls mit der entsprechenden Ausschlußmöglichkeit der Jurisdiktion des ICC bezüglich Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit für zehn Jahre enthalten war. Dabei betonte Großbritannien, daß es sich nicht um ein britisches „non-paper“ handle, daß es aber von Großbritannien als mögliche Kompromißlösung angesehen werde. Noch in derselben Minute führte Deutschland einen Gegenvorschlag für ein Zusatzprotokoll ein, der jedoch die Ausschlußmöglichkeit lediglich auf Kriegsverbrechen und nur für die nicht erneuerbare Geltungsdauer von drei Jahren begrenzte. Auch Deutschland betonte, daß sich bei dem Vorschlag nicht um eine deutsche Position handle, daß Deutschland jedoch mit einer solchen Übergangslösung leben könne, wenn es denn eine solche geben müsse, um weitere Unterstützung unter den Teilnehmerstaaten von Rom für das Statut zu gewinnen. Viele EU-Mitgliedstaaten waren zu Anfang sehr abgeneigt, irgendeine Art von Übergangsbestimmung zu akzeptieren, deuteten letztlich jedoch an, daß sie – um die französische Unterstützung für das Statut zu erhalten – bereit wären, eine zeitlich begrenzte Übergangslösung (nur) für Kriegsverbrechen mitzutragen. Die EU-Präsidenschaft (Österreich) wurde beauftragt, dem Konferenzsekretariat dieses Ergebnis der EU-Beratungen mitzuteilen. Am nächsten Tag erschien Art. 124 im Abschlußentwurf.⁵¹ Ob der Preis zum Erhalt der französischen (und dann auch der russischen, nicht dagegen der US-amerikanischen und chinesischen) Unterstützung des Statuts zu hoch war, wird erst die Zukunft zeigen. Es könnte durchaus sein, daß nur wenige künftige Vertragsstaaten von der Möglichkeit des Art. 124 überhaupt Gebrauch machen werden. Und falls sich diese Hoffnung nicht erfüllen sollte, daß sich in ihrem Bereich keine Verbrechen ereignen werden, die nicht auch anders verfolgt werden könnten. Schließlich ist die vorgesehene Übergangszeit von sieben Jahren nach internationalen Maßstäben kein allzu langer Zeitraum; hinzukommt, daß eine eventuelle Verlängerung der Übergangszeit faktisch ausgeschlossen erscheint, da dafür die sehr schwer erreichbare Mehrheit von sieben Achtlern der Vertragsstaaten notwendig wäre (Art. 121 Abs. 4).

6. Art. 125 („Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme, Genehmigung oder Beitritt“), Art. 126 („Inkrafttreten“), Art. 127 („Rücktritt“) und Art. 128 („Verbindliche Wortlaute“) beschließen das Statut.

48 Die Überschrift des Art. lautete ursprünglich „Early activation of principles and rules of the Statute“.

49 Auch nicht in der Prälimbel, dem „Final Act“ oder in einer der Abschlußresolutionen der Konferenz, die für die Aufnahme entsprechender Sprache alternativ erwogen worden waren.

50 UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.76 vom 16. Juli 1998.

51 Zusammen mit einer Neuformulierung von Art. 12 („Voraussetzungen für die Ausübung der Gerichtsbarkeit“), welche ebenfalls dazu dienen sollte, die Unterstützung für das Statut auch in Kreisen bisher eher abgeneigter, skeptischer Staaten (denen die bis dahin mehrheitlich unterstützte Jurisdiktionsregelung für den ICC zu weit ging) zu gewinnen.

a) Das Statut des ICC lag zwischen dem 17. Juli und 17. Oktober 1998 in Rom und liegt seitdem bis zum 31. Dezember 2000 am Sitz der Vereinten Nationen in New York zur Unterzeichnung auf. Es bedarf der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung durch die Unterzeichnerstaaten und steht allen Staaten zum Beitritt offen (Art. 125).

b) Das Statut tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf den 60. Tag nach Hinterlegung der 60. Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen folgt. Für jeden Staat, der das Statut nach Hinterlegung der 60. entsprechenden Urkunde ratifiziert, annimmt oder genehmigt oder ihm beiträgt, tritt es am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf den 60. Tag nach Hinterlegung seiner Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde folgt (Art. 126). Art. 126 kommt mit seiner relativ hohen Schwelle zum Inkrafttreten des Statuts eher den Staaten entgegen, die für ein spätes Inkrafttreten des Statuts mit vielen Mitgliedstaaten eintraten (Ägypten, Indien, Pakistan, die sich für 80 oder mehr Ratifikationen als Schwelle für das Inkrafttreten einsetzten). Die Mehrheit der Staaten hätte dagegen nur 40 (oder sogar weniger) Mitglieder des Statuts als Schwelle zum Inkrafttreten bevorzugt, um ein schnelles Aufnehmen der Tätigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs zu gewährleisten. Es bleibt nunmehr zu hoffen, daß angesichts der hohen Zustimmung zum Statut bei der Schlußabstimmung in Rom (120 Ja-Stimmen)⁵² und der zahlreichen und schnell erfolgten bisherigen Unterzeichnungen (Ende 1998: 69 Unterzeichnungen)⁵³ – die notwendige Zahl von 60 Ratifikationen bald erreicht werden wird.⁵⁴

c) Ein Vertragsstaat kann durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete schriftliche Notifikation von dem Statut jederzeit zurücktreten; der Rücktritt wird ein Jahr nach Eingang der Notifikation wirksam, wenn in dieser nicht ein späterer Zeitpunkt angegeben ist. Allerdings entbindet der Rücktritt einen Staat nicht von den Verpflichtun-

gen, die ihm als Vertragspartei des Statuts bereits erwachsen sind. Vor allem bleibt eine etwaige Pflicht zur Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof im Zusammenhang mit strafrechtlichen Ermittlungen und Verfahren bestehen, wenn der betreffende Staat zur Zusammenarbeit verpflichtet war und wenn diese begonnen wurden, bevor der Rücktritt wirksam wurde. Ebenso kann eine Angelegenheit vor dem Gerichtshof weiterbehandelt werden, wenn der Gerichtshof mit dieser bereits befaßt war, bevor der Rücktritt wirksam wurde (Art. 127). Diese Klarstellung bezüglich weiterbestehender Pflichten bzw. Kompetenzen ist von großer Bedeutung, um dem Gerichtshof eine effektive Arbeit auch dann zu ermöglichen, wenn Vertragsstaaten ihren Beitritt zum Statut angesichts sie betreffender Ermittlungen bedauern.

d) Das Statut ist im arabischen, chinesischen, englischen, französischen, russischen und spanischen Wortlaut gleichermaßen verbindlich. Die Urschrift des Statuts ist beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt (Art. 128).

52 Nur sieben Staaten stimmten gegen die Annahme des Statuts, und 21 Staaten enthielten sich, darunter die USA, die VR China, Indien, Israel, Ägypten, Algerien, Sudan und die meisten anderen arabischen Staaten, Mexiko, Sri Lanka, die Türkei, Singapur und Trinidad und Tobago.

53 Albanien, Andorra, Angola, Antigua und Barbuda, Australien, Belgien, Bolivien, Burkina Faso, Chile, Côte d'Ivoire, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Dschibuti, Ekuador, Eritrea, Finnland, Frankreich, Gambia, Georgien, Ghana, Griechenland, Honduras, Irland, Island, Italien, Jordanien, Kamerun, Kanada, Kirgistan, Kolumbien, Kongo (Brazzaville), Kroatien, Lesotho, Liberia, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Madagaskar, Mali, Malta, Mauritius, Mazedonien, Monaco, Namibia, Neuseeland, Niederlande, Niger, Norwegen, Österreich, Panama, Paraguay, Portugal, Salomonen, Sambia, Samoa, San Marino, Schweden, Schweiz, Senegal, Sierra Leone, Simbabwe, Slowenien, Spanien, Südafrika, Tadschikistan, Venezuela, Vereinigtes Königreich, Zypern.

54 Dabei ist damit zu rechnen, daß die Ratifikation aufgrund der notwendigen innerstaatlichen Umsetzung vielerorts lange Zeit in Anspruch nehmen wird. Ziel ist es jedoch, im zeitlichen Zusammenhang mit dem Abschluß der Arbeit der Vorbereitungscommission (Mitte 2000) auch die notwendige Zahl der Ratifikationen zum Inkrafttreten zu erreichen.

Zum Anpassungsbedarf des deutschen Strafrechts an das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs

Willibald Hermsdörfer*

Mit der Verabschiedung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs am 17. Juli 1998 in Rom hat die Staatengemeinschaft ein neues Kapitel des Völkerstrafrechts aufgeschlagen.¹ Der Internationale Strafgerichtshof wird Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen (später vielleicht auch Verbrechen der Aggression) bei Ausfall der vorrangig zuständigen Strafgerichtsbarkeit eines Vertragsstaats bestrafen können.

Die Bundesregierung beschloß in der Kabinettsitzung am 9. Dezember 1998 die Unterzeichnung des Statuts. Am

10. Dezember 1998, dem 50. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, unterzeichnete der deutsche

* Regierungsdirektor Dr. Willibald Hermsdörfer, J.C.B. (Leuven), ist Referent im Völkerrechtsreferat des Bundesministeriums der Verteidigung. Er war Mitglied der deutschen Regierungsdelegation bei der Diplomatischen Konferenz der Vereinten Nationen zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs sowie in deren Vorbereitungs-ausschuß. Der Beitrag spiegelt die persönliche Einschätzung des Verfassers wider. Er ist Daniela, Benedikt und Stephanie mit Freude und in Dankbarkeit gewidmet.

Botschafter bei den Vereinten Nationen das Statut. Die Bundesregierung gab dadurch der hohen politischen Bedeutung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs zusätzlich Ausdruck.

Die Bundesregierung wird in der laufenden Legislaturperiode das parlamentarische Zustimmungsverfahren zur Ratifikation des Statuts einleiten. In der Kabinettsitzung haben die Bundesministerin der Justiz Frau Prof. Dr. Däubler-Gmelin (SPD) und der Bundesminister des Auswärtigen Herr Joseph Fischer (BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN) die Einschätzung mitgeteilt, daß die im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs unter Strafe gestellten Verbrechen nur zum Teil durch das deutsche Strafrecht erfaßt werden. Durch eine Anpassung des deutschen Strafrechts solle sichergestellt werden, daß durch deutsche Strafgerichte eine Strafverfolgung und -vollstreckung im gleichen Umfang wie durch den Internationalen Strafgerichtshof erfolgen könne. Die entsprechenden Gesetze sollen vor, spätestens aber gleichzeitig mit der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zum Statut des Internationalen Strafgerichtshofs in Kraft treten.

I. Zur Notwendigkeit der Anpassung

Eine Anpassung des deutschen Strafrechts an das Statut wäre aus verfassungsrechtlicher Sicht nur dann entbehrlich, wenn es sich bei den Statutsstrafatbeständen um „allgemeine Regeln des Völkerrechts“ gemäß Art. 25 des Grundgesetzes handelte. Das Völkerrecht zählt weithin nicht zu diesen Regeln.² Die *delicta iuris gentium* entfallen also nicht bereits kraft Verfassungsrecht unmittelbare Wirkung für Bundesbürger, sondern bedürfen auf Grund der in Art. 103 Abs. 2 des Grundgesetzes geforderten Gesetzesbestimmtheit der Strafe eines innerstaatlichen Anwendungsbefehls in Form eines Gesetzes.

Die Notwendigkeit der Anpassung des deutschen Strafrechts an die entsprechenden Normen des humanitären Völkerrechts, die auch die Grundlagen für die Straftatbestände des Statuts sind, wurde schon früh bejaht.³ Auch der frühere Unterabteilungsleiter im Bundesministerium der Verteidigung Dr. Hans-Günter Schwenck forderte eine Anpassung des deutschen Strafrechts.⁴ Das Bundesministerium der Justiz legte schließlich 1980 einen Vorläufigen Referentenentwurf eines Gesetzes zur Bestrafung von Verletzungen des Kriegsvölkerrechts – Völkerrechtsstrafgesetz – vor. Das juristische Schrifttum äußerte sich zustimmend.⁵ Auch der jetzige Unterabteilungsleiter im Bundesministerium der Justiz Peter Wilkitzki machte konkrete Regelungsdefizite aus.⁶ Die Bundesregierung vertrat allerdings in der Denkschrift zum Entwurf eines Gesetzes zu den Zusatzprotokollen I und II zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 die Auffassung, daß die in Art. 85 des I. Zusatzprotokolls bezeichneten schweren Verletzungen durch die Straftatbestände des deutschen Strafrechts erfaßt seien.⁷

Im Rahmen der Implementierung des Genfer Rechts haben Staaten ihr nationales Strafrecht angepaßt.⁸ Die Niederlande

(1952), Belgien (1993) und die USA (1996) haben dazu ein eigenes Gesetz erlassen. Kanada hat sein Strafgesetzbuch entsprechend geändert (1987). Die Schweiz hat einschlägige Regelungen in das Militärstrafgesetzbuch aufgenommen (1967).

II. Zum Umfang der Anpassung

Der Internationale Strafgerichtshof ist für die schwersten Verbrechen von internationaler Bedeutung zuständig: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Verbrechen der Aggression (Art. 5).⁹ Hinsichtlich der Verbrechen der Aggression übt er seine Gerichtsbarkeit noch nicht aus. Die Art. 6 bis 8 des Statuts enthalten Begriffsbestimmungen und bilden zusammen mit Art. 5 nahezu 70 Straftatbestände (neben Art. 70 mit den Straftaten gegen den Strafgerichtshof). Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen, die nicht die festgesetzte Schwelle der kriminellen Schwere der Tat erreichen, fallen nach dem Statut (Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1) nicht in die Zuständigkeit des Strafgerichtshofs. Hierfür sind ausschließlich die Strafgerichte der Vertragsstaaten zuständig.

Das deutsche Strafrecht ist darauf zu prüfen, ob es dem Statutsstrafrecht vergleichbare Strafnormen enthält. Für die Vergleichbarkeit reicht materielle Identität aus. Strafnormen sind materiell identisch, wenn die durch sie geschützten Rechtsgüter, die Tatbestände und Rechtsfolgen in ihrem Wert- und Regelungsgehalt gleich sind. Ein Vergleich der entsprechenden Normen des Statuts und des deutschen Strafrechts zeigt,

- 1 Das Statut ist abgedruckt in: *International Legal Materials* 37 (1998), S. 999 ff. Bisher liegt nur eine vorläufige amtliche Übersetzung vor. Die für die Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt bestimmte amtliche Übersetzung wird im Rahmen einer Übersetzungskonferenz unter Beteiligung Liechtensteins, Österreichs und der Schweiz festgelegt werden.
- 2 Vgl. Albin Eser, in: *Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch: Kommentar*, 25., neubearbeitete Aufl., München 1997, vor § 1 Rdnr. 22; Eberhard Schmidt-Aßmann, in: *Mauz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz*, Art. 103 Abs. II Rdnr. 251 (Bearbeitungsstand Dezember 1992).
- 3 Siehe Werner Kraewitz, *Internationaler bewaffneter Konflikt und militärischer Gehorsam*, V. Internationaler Kongreß der Internationalen Gesellschaft für Militärstrafrecht und Kriegsrecht in Dublin (Irland), in: *DVBJ* 85 (1970), S. 610 (611).
- 4 Hans-Günter Schwenck, *Die militärische Gehorsamspflicht im Hinblick auf das innerstaatliche Strafrecht und das Kriegsvölkerrecht*, in: *Revue de droit pénal militaire et de droit de la guerre* 1971, S. 93 (107); ders., *Wehrstrafrecht*, Frankfurt a.M. 1973, S. 112.
- 5 Siehe Schütz/Lingens, *Wehrstrafgesetz: Kommentar*, 3., neubearbeitete Aufl., München 1988, § 2 Rdnr. 40; Dieter Walz, *Der völkerrechtswidrige Befehl – Dogmatische Fragen des Zusammenwirkens von humanitärem Völkerrecht, nationalem Strafrecht und soldatischem Dienstrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *HuV* 1-3 (1990), S. 191 ff.
- 6 Peter Wilkitzki, *Die völkerrechtlichen Verbrechen und das staatliche Strafrecht (Bundesrepublik Deutschland)*, in: *ZStW* 99 (1987), 455 (467).
- 7 Deutscher Bundestag, Drs. 11/6770, 22. März 1990, S. 116.
- 8 Nachweise in: *International Society for Military Law and the Law of War* (ed.), *XIVth International Congress Athens (Greece) 1997: Report on Investigation and Prosecution of Violations of the Law of Armed Conflict*.
- 9 Artikel ohne Bezugsquellen beziehen sich auf das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs.

daß das nicht immer einfach zu beantworten ist. Fehlt materielle Identität, besteht Anpassungsbedarf, dem dadurch nachzukommen ist, daß eine dem Strafrecht tatbestandlich entsprechende Norm in das deutsche Strafrecht aufgenommen wird. Eine Anpassung des deutschen Strafrechts an völkerrechtliche Vorgaben ist nicht neu. So ist § 220a des Strafgesetzbuchs in wörtlicher Anlehnung an die Verbotstatbestände der Völkermordkonvention vom 9. Dezember 1948 in das Strafgesetzbuch eingefügt worden;¹⁰ aus diesem Grund besteht kein Anpassungsbedarf des deutschen Strafrechts hinsichtlich der Straftatbestände des Völkermords im Statut.

Das Statut selbst fordert in Art. 70 Abs. 4 Buchstabe a hinsichtlich der gegen die Rechtspflege des Strafgerichtshofs gerichteten Straftaten, wie etwa Falschaussage, Zeugenbeeinflussung oder Bestechung, daß jeder Vertragsstaat seine einschlägigen Strafgesetze entsprechend auszudehnen habe.

1. Verbrechen gegen die Menschlichkeit

Aus der Deliktsgruppe der Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 7) lösen die Straftatbestände der Ausrottung, Versklavung, Vertreibung, Zwangsumsiedlung, Folter, sexuellen Sklaverei, Zwangsprostitution, erzwungenen Schwangerschaft, Zwangssterilisation, Verfolgung, Apartheid und des Verschwindenlassens von Personen Anpassungsdruck aus. Gemeinsames Kennzeichen dieser Verbrechen ist, daß sie gegen eine Personengruppe oder einen Teil der Bevölkerung, also eine unbestimmte Anzahl von Personen, gerichtet sind. Die Straftatbestände des Strafgesetzbuchs gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit und die Freiheit setzen hingegen ein individualisierbares Opfer voraus.

2. Kriegsverbrechen

Das Strafgesetzbuch enthält bis auf § 80 (Vorbereitung eines Angriffskriegs) und § 80a (Aufstacheln zum Angriffskrieg) keine spezielle Strafnorm aus dem Bereich des Kriegsführungsrechts. Die Straftatbestände des Strafgesetzbuchs zum Schutz des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit, der persönlichen Freiheit und des Eigentums erfassen nicht den Unrechtsgehalt, den die Straftatbestände des Statuts über Kriegsverbrechen verkörpern.

Die folgenden Kriegsverbrechen haben keine ausreichende Entsprechung im deutschen Strafrecht (die Aufzählung orientiert sich an der Systematik des Statuts):

a) Schwere Verletzungen der Genfer Abkommen von 1949 (Art. 8 Abs. 2 Buchstabe a):

- Folterung oder unmenschliche Behandlung einschließlich biologischer Versuche (Nr. 1);
- vorsätzliche Verursachung großer Leiden (Nr. 2);
- Nötigung eines Kriegsgefangenen oder einer anderen geschützten Person zum Dienst in den Streitkräften einer feindlichen Macht (Nr. 5);

- Entziehung des Anrechts eines Kriegsgefangenen oder einer anderen geschützten Person auf ein ordentliches und unparteiisches Gerichtsverfahren (Nr. 6).

b) Andere schwere Verstöße gegen das im internationalen bewaffneten Konflikt geltende Völkerrecht (Art. 8 Abs. 2 Buchstabe b):

- Vorsätzliches Einleiten eines Angriffs in der Kenntnis, daß dieser auch weitreichende, langfristige und schwere Schäden an der natürlichen Umwelt verursachen wird (Nr. 4);
- Mißbrauch der Parlamentärflagge, der Flagge oder der militärischen Abzeichen oder der Uniform des Feindes oder der Vereinten Nationen sowie der Schutzzeichen der Genfer Abkommen, wodurch Tod oder schwere Verletzungen verursacht werden (Nr. 7);
- unmittelbare oder mittelbare Überführung durch die Besatzungsmacht von Teilen ihrer eigenen Zivilbevölkerung in das von ihr besetzte Gebiet (Nr. 8);
- vollständige oder teilweise Verschleppung oder Überführung der Bevölkerung des besetzten Gebiets innerhalb oder außerhalb dieses Gebiets (Nr. 8);
- Vornahme medizinischer oder wissenschaftlicher Versuche jeder Art an Personen, die sich in der Gewalt einer gegnerischen Partei befinden, die nicht durch deren ärztliche, zahnärztliche oder Krankenhausbehandlung gerechtfertigt sind oder in ihrem Interesse durchgeführt werden und zu ihrem Tod führen oder eine ernste Gefahr für ihre Gesundheit darstellen (Nr. 10);
- Beschlagnahme feindlichen Eigentums, sofern diese nicht durch die Erfordernisse des Krieges dringend geboten ist (Nr. 13);
- Aufhebung oder zeitweilige Außerkraftsetzung der Rechte und Forderungen von Angehörigen der gegnerischen Partei oder die Ausschließung ihrer Klagbarkeit (Nr. 14);
- Zwang gegen Angehörige der Gegenpartei, an den Kriegsunternehmungen gegen ihr eigenes Land teilzunehmen, selbst wenn sie bereits vor Ausbruch des Krieges im Dienst des Kriegführenden standen (Nr. 15);
- Verwendung von Gift oder Giftwaren (Nr. 17) oder von erstickenden, giftigen oder gleichartigen Gasen sowie aller ähnlichen Flüssigkeiten, Stoffe oder Vorrichtungen (Nr. 18). Das Merkmal „Verwendung“ ist hier weit auszulegen und dürfte deshalb auch das Bereithalten der Kampfmittel für den unmittelbar bevorstehenden Einsatz umfassen;
- Verwendung von Geschossen, die sich im Körper des Menschen leicht ausdehnen oder flachdrücken, wie z.B. Geschosse mit einem den Kern nicht ganz umschließenden oder mit Einschnitten versehenen harten Mantel (Nr. 19);
- Benutzung der Anwesenheit einer Zivilperson oder einer anderen geschützten Person, um Kampfhandlungen von gewissen Punkten, Gebieten oder Streitkräften fernzuhalten (Nr. 23);

¹⁰ Die Strafvorschrift ist durch Zustimmungsgesetz vom 9. August 1954 zur Völkermordkonvention eingefügt worden, BGBl. 1954 II, S. 729; BGBl. 1955 II, S. 210.

- vorsätzliche Aushungerung von Zivilpersonen als Methode der Kriegführung durch die Vorenthaltung von Gegenständen, die für ihr Überleben unverzichtbar sind, namentlich durch die vorsätzliche Behinderung von Hilfslieferungen, wie sie nach den Genfer Abkommen vorgesehen sind (Nr. 25);
- Zwangsverpflichtung oder Einziehung von Kindern unter 15 Jahren in die nationalen Streitkräfte oder ihre Verwendung zur aktiven Teilnahme an Feindseligkeiten (Nr. 26).

Der Straftatbestand über den Einsatz verbotener Waffen (Art. 8 Abs. 2 Buchstabe b Nr. 20) sieht vor, daß die Vertragsstaatenversammlung zusätzliche Straftatbestände zum Einsatz verbotener Waffen beschließen darf, sofern sie zuvor feststellt, daß sich im Völkerrecht die Überzeugung von einem umfassenden Verbot der betreffenden Waffe herausgebildet hat. Völkerrechtlich ist diese Waffenklausele von großem Wert. Sie öffnet gleichsam die Tür des Statuts für die zukünftige Rechtsentwicklung und erlaubt den Vertragsstaaten, das Statut dem Rechtsfortschritt bei Waffenverboten anzupassen. Eine Anpassung des deutschen Strafrechts wird folglich erst dann vorgenommen werden können.

c) Im Fall eines bewaffneten Konflikts, der keinen internationalen Charakter hat, schwere Verstöße gegen den den vier Genfer Abkommen von 1949 gemeinsamen Art. 3 (Art. 8 Abs. 2 Buchstabe c):

- Folter (Nr. 1);
- Verurteilungen und Hinrichtungen ohne vorhergehendes Urteil eines ordentlich bestellten Gerichts, das die allgemein als unerlässlich anerkannten Rechtsgarantien bietet (Nr. 4).

d) Andere schwere Verstöße gegen das im bewaffneten Konflikt, der keinen internationalen Charakter hat, geltende Völkerrecht (Art. 8 Abs. 2 Buchstabe e):

- Zwangsverpflichtung oder Einziehung von Kindern unter 15 Jahren in Streitkräfte oder bewaffnete Gruppen oder ihre Verwendung zur aktiven Teilnahme an Feindseligkeiten (Nr. 7);
- Anordnung der Verlegung der Zivilbevölkerung aus Gründen im Zusammenhang mit dem Konflikt, sofern dies nicht im Hinblick auf die Sicherheit der betreffenden Zivilpersonen oder aus zwingenden militärischen Gründen geboten ist (Nr. 8);
- Vornahme medizinischer oder wissenschaftlicher Versuche jeder Art an Personen, die sich in der Gewalt einer anderen Konfliktpartei befinden, die nicht durch deren ärztliche, zahnärztliche oder Krankenhausbehandlung gerechtfertigt sind oder in ihrem Interesse durchgeführt werden und zu ihrem Tod führen oder eine ernste Gefahr für ihre Gesundheit darstellen (Nr. 11);
- Beschlagnahme geroder Eigentums, sofern diese nicht durch die Erfordernisse des Konflikts dringend geboten ist (Nr. 12).

3. Verbrechen der Aggression

Hinsichtlich des Verbrechens der Aggression (Art. 5 Abs. 1 Buchstabe d) wird die weitere Festlegung des Straftatbestands von den Verhandlungen in einer zukünftigen Vertragsstaatenversammlung oder Überprüfungs-konferenz (Art. 5 Abs. 2) abhängen. Schon jetzt kann der Frage nachgegangen werden, welche Auswirkung das mögliche Verhandlungsergebnis auf das deutsche Strafrecht hätte. § 80 des Strafgesetzbuchs über die Strafbarkeit eines Angriffskriegs und § 5 Nr. 1 des Strafgesetzbuchs über die Geltung dieser Strafnorm des Angriffskriegs auch für Taten im Ausland werden dann darauf zu untersuchen sein, ob ihr jetziger enger Anwendungsbereich den neuen Sachverhalt erfaßt. § 5 Nr. 1 StGB ist auf die Verletzung der Integrität der Bundesrepublik Deutschland beschränkt.¹¹ Und § 80 StGB ist auf die Vorbereitung eines Angriffskriegs, an dem die Bundesrepublik Deutschland beteiligt sein soll, begrenzt; im übrigen handelt nicht tatbestandsmäßig, wer sich erst ab Beginn des Angriffskriegs beteiligt.¹² Der Aggressionstatbestand des Statuts wird weit darüber hinaus reichen; er wird den Schutz der territorialen Souveränität zumindest aller Vertragsstaaten zum Ziel haben. Anpassungsbedarf wird also gegeben sein.

4. Straffolgen

Die einzelnen Straftatbestände des Statuts enthalten keine Straffolgen. Das Statut geht den Weg, daß es in Art. 77 für alle nahezu 70 Straftatbestände einen allgemeinen Strafrahmen enthält. Dieser sieht eine lebenslange Freiheitsstrafe vor, wenn dies durch die außergewöhnliche Schwere des Verbrechens und die persönlichen Verhältnisse des Täters gerechtfertigt ist; im übrigen darf der Strafgerichtshof auf Freiheitsstrafe bis zu einer Höchstdauer von 30 Jahren erkennen. Inwieweit dieses Vorgehen der Trennung zwischen Straftatbestand und allgemeiner Straffolge dem auch im Völkerstrafrecht geltenden Bestimmtheitsgebot entspricht, wurde während der Verhandlungen zwar angesprochen, setzte sich aber als Rechtsbedenken nicht durch. Im Rahmen der Anpassung des deutschen Strafrechts an das Statut wird zu entscheiden sein, ob es aus verfassungsrechtlichen und strafrechtspolitischen Gründen notwendig ist, den einzelnen Straftatbeständen konkrete, möglicherweise auch unterschiedliche Straffolgen zuzuordnen. Für einen einheitlichen Strafrahmen könnte auch hier sprechen, daß die Verbrechen, für die der Internationale Strafgerichtshof zuständig ist, von besonderer krimineller Schwere sind; bei den Verbrechen gegen die Menschlichkeit und bei den Kriegsverbrechen wird dies durch die Schwellenklausele deutlich.

5. Auslandstaten

In § 6 des Strafgesetzbuchs über die Erweiterung des Geltungsbereichs des deutschen Strafrechts auf bestimmte Straftaten im Ausland wird zusätzlich zum dort erwähnten

¹¹ Vgl. Günter Gribbohm, in: Leipziger Kommentar, 11., neubearbeitete Aufl., Berlin 1997, § 5 Rdnr. 1, vor § 3 Rdnr. 129.

¹² Vgl. Walter Stree, in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch: Kommentar, 25., neubearbeitete Aufl., München 1997, § 80 Rdnr. 2 (5).

Völkermord zu regeln sein, daß das deutsche Strafrecht auch für die übrigen Straftaten im Zuständigkeitsbereich des Internationalen Strafgerichtshofs gilt. Dabei wird die Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 13. Februar 1994 zu berücksichtigen sein; er fordert, daß

„ein legitimierender Anknüpfungspunkt im Einzelfall einen unmittelbaren Bezug der Strafverfolgung zum Inland herstellt; nur dann ist die Anwendung innerstaatlicher (deutscher) Strafgewalt auf die Auslandsstat eines Ausländers gerechtfertigt. Fehlt ein derartiger Inlandsbezug, so verstößt die Strafverfolgung gegen das sog. Nichteinmischungsprinzip, das die Achtung der Souveränität fremder Staaten gebietet. Die Bedeutung der von § 6 StGB erfaßten Rechtsgüter oder allgemeine politische Interessen der Bundesrepublik Deutschland genügen deshalb für sich allein nicht für die Anwendung des Weltrechtsprinzips“¹³

Es wird noch zu prüfen sein, ob der geforderte legitimierende Anknüpfungspunkt bzw. Inlandsbezug schon darin liegen kann, daß die deutsche Strafgerichtsbarkeit in Entlastung des Internationalen Strafgerichtshofs zu einer Verfolgung von Verbrechen mit Bedeutung für die internationale Gemeinschaft beiträgt.

6. Vorsatz

Der Begriff des Vorsatzes könnte im Statut (Art. 30 Abs. 2) enger gefaßt sein als im deutschen Strafrecht. Die Definition des Vorsatzes ist in Anlehnung an US-amerikanisches Rechtsdenken formuliert.¹⁴ Es wird noch zu entscheiden sein, wie die richtige deutsche Übersetzung lautet.¹⁵ Verkürzt könnte sie lauten:

„Vorsatz liegt vor, wenn die Person absichtlich handelt“.

In diesem Fall wiese die Vorschrift in die Richtung des *dolus directus* des deutschen Rechts; § 15 StGB wäre hinsichtlich der Straftaten im Zuständigkeitsbereich des Internationalen Strafgerichtshofs entsprechend zu ändern. Einer Änderung bedürfte es wohl nicht, wenn folgender Sinngehalt zuträfe:

„Vorsatz liegt vor, wenn die Person willentlich handelt“.

7. Verbotssirrtum

Das Statut erkennt den Verbotssirrtum nicht an (Art. 32).¹⁶ § 17 des Strafgesetzbuchs ist im Hinblick auf Straftaten im Zuständigkeitsbereich des Internationalen Strafgerichtshofs entsprechend anzupassen.

8. Notwehr und Höherer Befehl

Das Statut erlaubt im Rahmen von Kriegsverbrechen Notwehr auch zum Schutz von Eigentum des Staates als Hoheits-

träger (Art. 31 Abs. 1 Buchstabe c). § 32 des Strafgesetzbuchs ist im Hinblick auf Kriegsverbrechen im Zuständigkeitsbereich des Internationalen Strafgerichtshofs zumindest klarstellend zu modifizieren.

Das Statut sieht Befehle zur Begehung von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit als offensichtlich rechtswidrig an (Art. 33). Dies wird bei § 5 des Wehrstrafgesetzes namentlich aufzuführen sein.

9. Verjährung

Nach § 78 Abs. 2 des Strafgesetzbuchs verjähren nur Völkermord (§ 220a) und Mord (§ 211) nicht; im übrigen sieht das Strafgesetzbuch gestaffelte Verjährungsfristen vor. Angesichts der Unverjährbarkeit der Statustrafaten (Art. 29) sind die Verjährungsvorschriften in §§ 78, 79 StGB im Hinblick auf Straftaten im Zuständigkeitsbereich des Internationalen Strafgerichtshofs anzugleichen.

10. Immunität

Das Statut erkennt für seinen Anwendungsbereich eine Immunität nicht an (Art. 27). Deshalb sind die Immunitätsregeln in Art. 46 und 60 Abs. 4 des Grundgesetzes für die Abgeordneten des Bundestages und den Bundespräsidenten sowie in §§ 18 bis 20 des Gerichtsverfassungsgesetzes für den diplomatischen und konsularischen Bereich und andere Exterritoriale hinsichtlich der Straftaten im Zuständigkeitsbereich des Internationalen Strafgerichtshofs teilweise aufzuheben.

III. Zur Gesetzesform der Anpassung

Dem Anpassungsbedarf sollte durch ein Völkerstrafrechtsgesetz entsprochen werden. Gegenüber einer Änderung der betroffenen Strafgesetze (Strafgesetzbuch, Wehrstrafgesetz, Gerichtsverfassungsgesetz) hätte dies den Vorteil, daß der Zusammenhang der Rechtsmaterie besser deutlich würde und die jeweiligen Strafgesetze nicht überfrachtet würden.

Das Vertragsgesetz und das Völkerstrafrechtsgesetz sollten gemeinsam parlamentarisch behandelt werden. Die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde sollte abhängig gemacht werden vom Inkrafttreten des Völkerstrafrechtsgesetzes; in diesem Sinn haben sich die Bundesjustizministerin und der Außenminister in ihrer gemeinsamen Vorlage für die Sitzung des Bundeskabinetts am 9. Dezember 1998 geäußert. Auch das Übereinkommen vom 3. Dezember 1997 über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der

¹³ BGH, Beschluß vom 13. Februar 1994, in: NSIZ 14 (1994), S. 232 f.

¹⁴ Vgl. hierzu Wayne R. LaFave/Austin W. Scott, Criminal Law, 2. Aufl., St. Paul (Minnesota) 1986, S. 216 ff.

¹⁵ Das Statut schreibt vor: „For the purpose of this article, a person has intent where in relation to conduct, that person means to engage in the conduct“.

¹⁶ Das Statut folgt hier dem US-amerikanischen Rechtsdenken. Vgl. dazu Wayne R. LaFave/Austin W. Scott, Criminal Law, 2. Aufl., St. Paul (Minnesota) 1986, S. 405 ff.

Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung¹⁷ und sein Ausführungsgesetz vom 6. Juli 1998¹⁸ sind in engem Zusammenhang parlamentarisch behandelt worden; die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen erfolgte erst nach Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes.¹⁹

IV. Zur Bedeutung der Anpassung

Das Statut spiegelt die gemeinsame Überzeugung der Verhandlungsdelegationen über den Stand des Völkerstrafrechts wider. Es ist damit nicht nur eine wichtige Rechtsquelle, sondern gleichsam auch die Verdeutlichung eines internationalen Rechtsstandards, an dem die Staaten ihr Gesetzesrecht und ihre Strafrechtspraxis messen werden. Damit verbunden ist die Hoffnung, daß das Statut die Angleichung der nationalen Strafrechte fördern wird; dies wäre ein Beitrag zur internationalen Rechtsvereinheitlichung. Weltweit gleiches Strafrecht würde Strafbarkeitslücken verringern und zur Rechtsgleichheit bei der Strafverfolgung führen.

Vertragsstaaten, die den Vorrang ihrer nationalen Strafrechtspflege vor der des Internationalen Strafgerichtshofs er-

halten möchten, haben ihr Strafrecht an die Statutsnormen anzupassen. Über die rechtliche Notwendigkeit hinaus dürfte es empfehlenswert sein, den gesamten Straftatendekatalog des Statuts in ein Völkerstrafrechtsgesetz zu übernehmen. Hilfreich könnte dies für die Entscheidung des Anklägers über die Zulässigkeit von Ermittlungen (Art. 53) und des Gerichtshofs über die Zulässigkeit eines Verfahrens (Art. 17) sein. Außenpolitisch gesehen hätte es den Wert, gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof und anderen Vertragsstaaten die Umsetzung des Statuts in das nationale Strafrecht auf einsichtige Weise deutlich machen zu können. Vertragsstaaten könnten zu einem ähnlichen Vorgehen angeregt werden. Rechtspolitisch würde erreicht, daß jedermann von den Strafnormen des Statuts und den strafbaren Verstößen gegen das Humanitäre Völkerrecht leicht Kenntnis nehmen kann. Auch für die völkerrechtliche Aus- und Fortbildung in den Streitkräften und die Rechtsberatung im Einsatzfall wäre dies von Nutzen.

17 Gesetz vom 30. April 1998 zum Übereinkommen, BGBl. 1998 II, S. 778 ff.

18 BGBl. 1998 I, S. 1778 ff.

19 Inkrafttreten des Gesetzes am 10. Juli 1998, Hinterlegung der Ratifikationsurkunde am 23. Juli 1998.

Die Umsetzung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs in das deutsche Recht unter Berücksichtigung der Rechtshilfe

Angelika Schlunck*

Am 10. Dezember 1998, dem 50. Jahrestag der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen, hat Deutschland das Statut für einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof in New York gezeichnet. Damit hat die Bundesregierung ihren politischen Willen bekräftigt, das Statut zu ratifizieren und innerstaatlich umzusetzen.

Bei der Ratifikation des Statuts sind zwei Aspekte für die Umsetzung in innerstaatliches Recht zu unterscheiden: erstens die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften zu dem völkerrechtlichen Vertrag und zweitens die Anpassung innerstaatlichen Rechts nach Maßgabe der völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem Vertrag.

I. Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG

Die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften geschieht auf der Grundlage von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG in der Form eines Vertragsgesetzes, das im Bundesgesetzblatt, Teil II, zusammen mit dem Vertragstext in mindestens einer verbindlichen Sprachfassung und in amtlicher deutscher Übersetzung veröffentlicht wird.² Dieser Zustimmungsk-

des Bundestages und gegebenenfalls des Bundesrates, soweit dessen Zustimmung zu dem Vertragsgesetz nach den Bestimmungen des Grundgesetzes über die Zustimmung durch den Bundesrat notwendig ist, ist Voraussetzung für die Ratifikation, d.h. die Willenserklärung der Bundesregierung, sich völkerrechtlich an den Vertrag zu binden.

Ein völkerrechtlicher Vertrag bedarf dann der Zustimmung, wenn er etwa Rechte und Pflichten für den Einzelnen begründet, Regelungen aufweist, welche eine Mitwirkung des Bundes- oder Landesgesetzgebers notwendig machen, oder Bestimmungen enthält, welche die gesetzgebenden Körperschaften binden, oder wenn er finanzielle Verpflichtungen

* Regierungsdirektorin Dr. Angelika Schlunck, M.P.A. (Harvard), ist Referentin im Bundesministerium der Justiz. Sie war Mitglied der deutschen Regierungsdlegation im Vorbereitungsausschuß der Vereinten Nationen zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs. Der Beitrag spiegelt die persönliche Einschätzung der Verfasserin wider.

1 Deutschland war der 64. Staat, der das völkerrechtliche Übereinkommen über die Errichtung des ständigen Internationalen Strafgerichtshofs gezeichnet hat.

2 Bei einem VN-Übereinkommen sind alle sechs VN-Sprachfassungen verbindlich. Üblicherweise werden die englische und die französische Fassung neben der deutschen Übersetzung im Bundesgesetzblatt veröffentlicht.

nach sich zieht, die einer gesetzlichen Regelung nach Art. 115 GG bedürfen.

Es besteht kein Zweifel, daß das Statut für den ständigen Internationalen Strafgerichtshof zustimmungsbedürftig ist.³ Für die Zustimmungsbedürftigkeit reicht bereits aus, daß die Regelungen über das Ermittlungs- und Strafverfahren vor dem Internationalen Gerichtshof massiv in die Rechte des Einzelnen eingreifen, der sich gegebenenfalls statt vor einem innerstaatlichen Gericht vor dem ständigen Internationalen Strafgerichtshof verantworten muß und dann mit den Regelungen einer ihm unbekanntem Prozedurordnung konfrontiert wird.

Mit dem Inkrafttreten des Vertragsgesetzes ist der völkerrechtliche Vertrag umgesetzt, d.h., er ist für Deutschland rechtlich verbindlich. Ob das Statut darüber hinaus Änderungen im innerstaatlichen Recht notwendig macht, ist eine weitere, von den Voraussetzungen der Zustimmungsbedürftigkeit nach Art. 59 GG zu trennende Frage.

II. Anpassungsbedarf im innerstaatlichen Recht

Als grobe Leitlinie für die Prüfung des Anpassungsbedarfs im innerstaatlichen Recht gilt, daß die innerstaatliche Rechtslage und die völkerrechtliche Verpflichtung aus dem Vertrag inhaltlich nicht auseinanderfallen dürfen.

Für die Darstellung des Anpassungsbedarfs ist von drei Kategorien auszugehen:

1. Divergenz zwischen völkerrechtlicher Verpflichtung und innerstaatlichem Recht;
2. Anpassungsauftrag an den innerstaatlichen Gesetzgeber im Vertrag;
3. Folgeänderungen im innerstaatlichen Recht, welche durch die Anwendung des Vertrages notwendig werden.

1. Divergenz zwischen völkerrechtlicher Verpflichtung und innerstaatlichem Recht: Auslieferungsverbot in Art. 16 Abs. 2 GG

Das markanteste Beispiel für einen Widerspruch zwischen einer völkerrechtlichen Verpflichtung, die sich aus dem Statut ergeben wird, einerseits und dem innerstaatlichen Recht andererseits, ist die Problematik der Auslieferung eigener Staatsangehöriger an den ständigen Internationalen Strafgerichtshof.

Nach Art. 89 Abs. 1 Satz 2 des Statuts sind die Vertragsparteien verpflichtet, Ersuchen des Strafgerichtshofs auf Überstellung von Verfolgten zum Zwecke der Strafverfolgung durch den Strafgerichtshof stattzugeben. Verweigerungsgründe sind im Statut grundsätzlich nicht vorgesehen, insbesondere ist die Staatsangehörigkeit des Verfolgten kein zulässiger Grund, ein Auslieferungs- oder Überstellungsersuchen des Strafgerichtshofs abzulehnen.⁴ Diese Verpflichtung kollidiert mit Art. 16 Abs. 2 GG, wonach kein Deutscher an das Ausland ausgeliefert werden darf.

a) Die Bestimmung des Grundgesetzes ist zunächst dahingehend zu überprüfen, ob sie ein Auslieferungs- oder Überstellungsverbot an den ständigen Internationalen Strafgerichtshof enthält.

Der Wortlaut von Art. 16 Abs. 2 GG besagt, daß Deutsche nicht an das Ausland ausgeliefert werden können. Eine streng grammatische Auslegung ließe daher den Schluß zu, daß die Überstellung an einen internationalen Gerichtshof von dieser Verfassungsbestimmung nicht erfaßt ist. Dieser Standpunkt könnte dadurch gestützt werden, daß das Statut nicht von Auslieferung an den Internationalen Strafgerichtshof, sondern von Überstellung („surrender“) spricht. Diese Terminologie wurde mit Bedacht gewählt, da nicht nur Deutschland, sondern eine Reihe von Staaten vergleichbare Verfassungsbestimmungen kennen, die eine Auslieferung eigener Staatsangehöriger an fremde Staaten verhindern.⁵

In den Diskussionen während der Sitzungen der Vorbereitungskommission für die Errichtung des ständigen Internationalen Strafgerichtshofs wurde immer wieder betont, daß eine Überstellung qualitativ etwas anderes sei und daher nicht mit einer „herkömmlichen“ Auslieferung auf eine Stufe gestellt werden dürfe. Diese Argumentation hat sich beispielsweise Österreich zu eigen gemacht, das ebenfalls aufgrund seiner Verfassung keine österreichischen Staatsangehörigen ins Ausland ausliefert.⁶

Deutschland bleibt dieser argumentative Ausweg allerdings versperrt, da das Bundesverfassungsgericht Art. 16 Abs. 2 GG in der Weise ausgelegt hat, daß die Bundesregierung

„(...) sich jeder Mitwirkung zu enthalten habe, wenn ein Deutscher aus dem Bereich deutscher Hoheits-

3 Das Statut des ständigen Internationalen Strafgerichtshofs ist veröffentlicht in: International Legal Materials 37 (1998), S. 993 ff.; der Text ist außerdem erhältlich über die Website der Vereinten Nationen: <http://www.un.org>.

4 Deutschland ist völkerrechtlich bereits aufgrund des Jugoslawien-Strafgerichtshof-Statuts (Resolution des VN-Sicherheitsrates vom 25. Mai 1993, UN Doc. S/RES/827 (1993)) und des Ruanda-Strafgerichtshof-Statuts (Resolution des VN-Sicherheitsrates vom 8. November 1994, UN Doc. S/RES/955 (1994)) verpflichtet, auch eigene Staatsangehörige an diese Gerichte zu überstellen. Der Gesetzgeber hat diese Verpflichtung allerdings bisher noch nicht umgesetzt; vgl. hierzu *Schomburg/Lagodny*, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen: Kommentar, Hauptteil VI A 3, Rdn. 23 zum Jugoslawien-Strafgerichtshof-Gesetz. Hingegen sieht Art. 6 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens vom 13. Dezember 1957 vor, daß jede Vertragspartei berechtigt ist, die Auslieferung eigener Staatsangehöriger abzulehnen. Deutschland hat zu Art. 6 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens eine entsprechende Erklärung mit dem Inhalt abgegeben, eigene Staatsangehörige nicht auszuliefern (Vorbehalt zu Art. 6, BGBl. 1976 II, S. 1778). Der Text des Europäischen Auslieferungsübereinkommens ist über Internet unter: <http://www.coe.int/eng/legaltxt/24e.htm> abrufbar.

5 Z.B. Österreich und Israel.

6 § 5 des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den internationalen Gerichten regelt ausdrücklich, daß die österreichische Staatsbürgerschaft einer Überstellung nicht entgegensteht, österr. BGBl. 1996/263. Das Gesetz wurde zur Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der Resolution des VN-Sicherheitsrates vom 25. Mai 1993 zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien geschaffen, UN Doc. S/RES/827 (1993).

*gewalt zwangsweise entfernt und in den Bereich nicht-deutscher Hoheitsgewalt überführt wird“.*⁷

Nach dieser Auslegung darf ein Deutscher nicht an eine Strafverfolgungseinrichtung überstellt werden, die nicht deutscher Hoheitsgewalt unterliegt. Darunter fällt zunächst auch ein internationales Gericht. Der Bundesgerichtshof hat in ähnlicher Weise erklärt, daß ein deutscher Staatsangehöriger nicht der Gerichtsbarkeit eines fremden Staates unterworfen werden dürfe.⁸

Allerdings ist bei Berufung auf die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs zu beachten, daß sie Ende der 50er Jahre gefällt wurden. Weder die Mütter und Väter des Grundgesetzes, die Art. 16 Abs. 2 formuliert haben, noch die für die Entscheidungen verantwortlichen Richter am Bundesverfassungsgericht und am Bundesgerichtshof dürften damals mit der Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs gerechnet haben.⁹ Das bedeutet, daß aller Wahrscheinlichkeit nach die Frage der Zulässigkeit einer Überstellung an ein internationales Gericht gar nicht ins Kalkül gezogen wurde.¹⁰

b) Die Frage, wie die Richter wohl entschieden hätten, wenn sie den ständigen Internationalen Strafgerichtshof vorausgesehen hätten, führt freilich nicht weiter. Vielmehr ist zu untersuchen, ob die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Auslegung von Art. 16 Abs. 2 GG Relevanz für die Frage der Zulässigkeit einer Überstellung eines deutschen Staatsangehörigen an ein internationales Gericht hat.

aa) Hintergrund des Auslieferungsverbotes ist die grundsätzliche Schutzpflicht des Staates gegenüber seinen Bürgern vor einem – möglicherweise – nicht rechtsstaatlich geführten Strafverfahren im Ausland.¹¹ Diese Schutzpflicht könnte aber in geringerem Maß zum Zuge kommen in bezug auf einen internationalen Strafgerichtshof, an dessen rechtlicher Ausgestaltung die Bundesregierung aktiv mitgewirkt hat, so daß sie die Voraussetzungen eines rechtsstaatlichen Strafverfahrens im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention vor diesem Gerichtshof garantieren kann.

Demgegenüber kann eingewandt werden, daß auch in anderen europäischen Staaten Strafverfahren nach rechtsstaatlichen Grundsätzen stattfinden. Dennoch kommt eine Auslieferung eines deutschen Staatsangehörigen nach Frankreich oder Schweden vor dem Hintergrund von Art. 16 Abs. 2 GG nicht in Betracht. Die Garantie eines nach rechtsstaatlichen Grundsätzen ausgerichteten Strafverfahrens im Statut kann daher gegen das Auslieferungsverbot *de lege lata* nicht herangezogen werden.

Der Schutzzweck von Art. 16 Abs. 2 GG kann insoweit auf den Nenner gebracht werden, daß kein Deutscher einem „fremden“ Strafverfahren ausgesetzt werden darf, dessen Ausgestaltung und Ablauf ihm nicht bekannt sind. Dabei wird allerdings gleichzeitig unterstellt, daß ihm ein Verfahren nach der deutschen Rechtsordnung vertraut wäre, auch wenn in der Praxis Kenntnisse über die Abläufe im deutschen Strafverfahren wenig verbreitet sein dürften.

bb) Gegen eine Berufung auf das Auslieferungsverbot im Hinblick auf den ständigen Internationalen Strafgerichtshof läßt sich nicht anführen, daß Deutschland durch die Ratifizierung des Statuts Hoheitsrechte auf den Strafgerichtshof nach Maßgabe von Art. 24 Abs. 1 GG überträgt. Die Möglichkeit, „deutsche“ Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen, bedeutet nicht im Analogieschluß, daß deutsche Staatsangehörige einer solchen Einrichtung zur Strafverfolgung aufgrund der Hoheitsrechtsübertragung überlassen werden könnten.¹²

Eine solche Argumentation würde verkennen, daß Art. 24 Abs. 1 GG es der Bundesregierung vor allem ermöglichen sollte, sich im internationalen Rahmen an kollektiven Sicherungssystemen wie der NATO zu beteiligen. Unmittelbare Eingriffe in die Rechte Dritter, etwa die zwangsweise Verbringung Deutscher aus deutschem Hoheitsgebiet zu dem Zweck, daß

„die übertragene Hoheitsgewalt dort an ihnen ausgeübt werde“,

lassen sich mit dem Hinweis auf die Möglichkeit der Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 GG nicht rechtfertigen.

c) *De lege ferenda* ist ein generelles Auslieferungsverbot heute wohl nicht mehr zeitgemäß, zumal die Befürchtung, deutsche Staatsangehörige hätten in anderen Rechtsordnungen Diskriminierungen zu befürchten, so generell nicht aufrechtzuhalten ist.¹³ Dies gilt umso mehr für internationale Gerichte, bei denen die Gewähr für die Durchführung eines rechtsstaatlichen Verfahrens besteht. Die Diskussionen auf politischer Ebene im Zusammenhang mit der Umsetzung der Verpflichtungen aus der Resolution des VN-Sicherheitsrates zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien haben allerdings gezeigt, daß eine

7 BVerfGE 10, 137 (139).

8 BGHSt 12, 262 (264).

9 Zwar haben die VN bereits in den frühen 50er Jahren mit Vorarbeiten für die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs begonnen; vgl. zur Entstehungsgeschichte des ständigen Internationalen Strafgerichtshofs *Leila Sadat Wexler, The Proposed International Criminal Court: An Appraisal*, in: Cornell International Law Journal 29 (1996), S. 665 ff. Es gibt allerdings keine Anhaltspunkte dafür, daß die Arbeiten der damaligen VN-Kommission in irgendeiner Weise in Deutschland bei der Auslegung von Art. 16 Abs. 2 GG Widerhall gefunden hätten.

10 Der BGH spricht in der zitierten Entscheidung im 12. Band ausdrücklich vom Verbot der Auslieferung an einen anderen Staat.

11 BGHSt 12, 262.

12 Art. 24 Abs. 1 GG kann insoweit auch nicht als *lex specialis* zu Art. 16 Abs. 2 GG verstanden werden, vgl. *Schomburg/Lagodon*, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen: Kommentar, Hauptteil VI A 3, Rdn. 23 zum Jugoslawien-Strafgerichtshof-Gesetz.

13 Art. 7 des Übereinkommens vom 27. September 1996 aufgrund von Art. K.3 des Vertrages über die Europäische Union über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU-AusÜbk) strebt einen Abbau des Auslieferungsverbots eigener Staatsangehöriger innerhalb der EU an, BGBl. 1998 II, S. 2253. Das Übereinkommen ist noch nicht völkerrechtlich in Kraft getreten. Allerdings hat der Bundestag in Art. 1 Abs. 2 des Vertragsgesetzes vom 7. September 1996 ausdrücklich die Zustimmung zu dem Übereinkommen davon abhängig gemacht, daß deutsche Staatsangehörige nicht ausgeliefert werden, BGBl. 1998 II, S. 2253. Dieser Vorbehalt ist nach Art. 7 Abs. 2 des Übereinkommens zulässig.

Grundgesetzänderung, die den Weg für eine Überstellung deutscher Staatsangehöriger an ein internationales Strafgericht wäre, nicht unbedingt ein Selbstläufer ist.¹⁴

Im Hinblick auf die Umsetzung des Statuts für den ständigen Internationalen Strafgerichtshof ist wohl davon auszugehen, daß die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Änderung des Auslieferungsverbots in Art. 16 Abs. 2 GG einbringen wird. Andernfalls könnte sie wohl kaum die Ratifizierung des Statuts vertreten, das wie die VN-Resolutionen über den Jugoslawien- und den Ruanda-Strafgerichtshof zur Auslieferung von eigenen Staatsangehörigen auf entsprechendes Ersuchen des Internationalen Strafgerichtshofs verpflichtet.

2. Anpassungsauftrag an den innerstaatlichen Gesetzgeber im Vertrag

Ein völkerrechtlicher Vertrag kann ausdrücklich oder inzident eine Änderung innerstaatlicher Vorschriften vorsehen. In zahlreichen VN-Übereinkommen im Bereich des internationalen Strafrechts wird beispielsweise verlangt, daß die Vertragsparteien ein bestimmtes, im Übereinkommen beschriebenes Verhalten unter Strafe stellen. Damit werden die Staaten verpflichtet, entsprechende Straftatbestände zu schaffen, sofern ihr innerstaatliches Recht das beschriebene Verhalten nicht bereits unter Strafe stellt. Beispiele hierfür sind die Pönalisierungsverpflichtungen etwa in Art. 3 und 4 des VN-Suchtstoffübereinkommens von 1988, Art. 4 bis 6 des Europäischen Übereinkommens und Art. 3 des Europäischen Drogenübereinkommens.¹⁵

Im Statut für den ständigen Internationalen Strafgerichtshof sind die Delikte, für die der Strafgerichtshof internationale Gerichtsbarkeit beanspruchen kann, ein entsprechendes Beispiel. Die in Art. 8 des Statuts unter der Kategorie „Kriegsverbrechen“ beschriebenen Handlungen entsprechen zwar weitgehend den Genfer Konventionen von 1949. Im einzelnen treten jedoch Unterschiede auf, etwa bei der Strafbarkeit von Massengewalttaten als Kriegsverbrechen oder dem Hervorrufen einer ungewollten Schwangerschaft nach Art. 8 Abs. 2 Buchstabe b) (xxii) des Statuts.

Der Bereich der materiellen Straftatbestände, insbesondere der Kriegsverbrechen ist ein komplexes Thema und soll an dieser Stelle nicht beschrieben werden.¹⁶

Einen ausdrücklichen „Pönalisierungsauftrag“ beinhaltet beispielsweise Art. 70 Abs. 4 Buchstabe a) des Statuts. Danach wird jede Vertragspartei verpflichtet, ihre Straftatbestände, welche den Schutz ihrer innerstaatlichen Ermittlungs- und Strafverfahren betreffen, auf Handlungen auszudehnen, welche sich gegen die Durchführung von Verfahren durch den ständigen Internationalen Strafgerichtshof richten.

Nach deutschem Recht gehören zum Anwendungsbereich dieser Vorschrift insbesondere die Tatbestände der Falsch Aussage (§ 153 StGB) und des Meineids (§ 154 StGB), der falschen Versicherung an Eides Statt (§ 156 StGB) und der Verleitung zur Falsch Aussage (§ 160 StGB). Da dieses

Verhalten bereits mit Strafe bewehrt ist, wenn es vor deutschen Gerichten und Behörden stattfindet, dürfte es dem Wortlaut von Art. 70 Abs. 4 Buchstabe a) des Statuts nach ausreichen, wenn lediglich der Anwendungsbereich dieser Straftatbestände auf entsprechende Handlungen vor dem ständigen Internationalen Strafgerichtshof ausgedehnt wird.

3. Folgeänderungen im innerstaatlichen Recht: Umsetzungsbedarf im Bereich der Zusammenarbeit mit dem ständigen Internationalen Strafgerichtshof

Völkerrechtliche Vereinbarungen können im innerstaatlichen Recht auch Änderungen notwendig machen, weil ihre Anwendung zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet, für das es innerstaatlich noch keine Entsprechung gibt. Beispiele ergeben sich insoweit vor allem im Bereich der Zusammenarbeit mit dem Strafgerichtshof im Wege der Rechtshilfe.

Die Vertragsstaaten sind nach Art. 86 des Statuts zu umfassender Zusammenarbeit mit dem ständigen Internationalen Strafgerichtshof verpflichtet. Diese Kooperation vollzieht sich nach Maßgabe von Art. 93 Abs. 1 des Statuts auf der Grundlage von Rechtshilfeersuchen des Gerichtshofs an die Vertragsstaaten, die mit wenigen Ausnahmen zur Erledigung dieser Ersuchen verpflichtet sind.¹⁷

14 Nach Art. 29 Abs. 2 des Jugoslawien-Strafgerichtshof-Statuts, abgedruckt in deutscher Übersetzung in BT-Drs. 13/57, ist Deutschland verpflichtet, allen Rechtshilfeersuchen und von den Strafkammern erlassenen Anordnungen unverzüglich nachzukommen. Diese Verpflichtung beinhaltet auch die Auslieferung von Deutschen an den Jugoslawien-Strafgerichtshof. Eine Überstellung deutscher Staatsangehöriger war nach Auffassung der Bundesregierung auf der Grundlage von Art. 16 Abs. 2 GG nicht möglich, BT-Drs. 13/207. Der Bundesrat hatte daraufhin zur Bundesregierung aufgefordert, unverzüglich einen Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes vorzulegen, damit die Bundesrepublik ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen auch insoweit erfüllen könne, BR-Drs. 991/1/94. Ein solcher Gesetzentwurf wurde bisher nicht eingebracht. Vielmehr hat die damalige Bundesregierung auch bei der Umsetzung des Statuts für den Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda, das eine gleichlautende Verpflichtung zur umfassenden Zusammenarbeit enthält, nochmals auf das Auslieferungsverbot hingewiesen, BT-Drs. 13/7953.

15 Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen, BGBl. 1993 II, S. 1137, und 1994 II, S. 496; Übereinkommen über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten vom 8. November 1990, BGBl. 1998 II, S. 519; Übereinkommen über den unerlaubten Verkehr mit Drogen auf hoher See zur Durchführung des Art. 17 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen vom 31. Januar 1995, BGBl. 1998 II, S. 2233.

16 Siehe hierzu den Beitrag von Willibald Hermsdörfer in diesem Heft. Für den Bereich der sonstigen Rechtshilfe sieht Art. 93 des Statuts lediglich zwei Verweigerungsgründe vor. Bei einer Gefährdung der Belange der nationalen Sicherheit kann die Erledigung eines Ersuchens nach Art. 93 Abs. 4 verweigert werden. In Fällen, in denen die Erledigung des Ersuchens gegen fundamentale Rechtsgrundsätze im ersuchenden Staat verstieße (Art. 93 Abs. 3 des Statuts), kann dieser die Erledigung ablehnen, hat aber gleichzeitig im Wege von Konsultationen mit dem Strafgerichtshof zu versuchen, einen Weg zu finden, um die gewünschten Hilfeleistungen auf „rechtlich verträgliche Art“ vorzunehmen. Art. 93 Abs. 1 Buchstabe l enthält eine Art Auffangregelung, wonach der Gerichtshof auch um andere Art von Hilfe ersuchen kann, die nicht näher spezifiziert wird. In diesen Fällen kann der ersuchende Staat die Hilfe ablehnen, wenn sie nach seinem Recht verboten ist. Allerdings hat er auch dann im Wege von Konsultationen mit dem Gerichtshof eine einvernehmliche Lösung zu suchen, mit dem Ziel, die Hilfeleistung zu ermöglichen (Art. 93 Abs. 5 des Statuts).

a) In Deutschland gilt für den Bereich der Zusammenarbeit mit internationalen Gerichten bereits jetzt § 67a des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG), wonach auf Ersuchen von zwischen- und überstaatlichen Einrichtungen um sonstige Rechtshilfe in strafrechtlichen Angelegenheiten die Vorschriften über die internationale Rechtshilfe nach diesem Gesetz gelten.¹⁸ Ein genereller Anpassungsbedarf des IRG wegen der Ratifikation des Strafgerichtshofs-Statuts besteht daher nicht mehr.

b) Konkreter Anpassungsbedarf kann sich allerdings wegen einzelner Regelungen im Statut ergeben, so etwa für die Verhängung von Zwangsmitteln nach innerstaatlichem Recht zur Durchsetzung von Entscheidungen des Strafgerichtshofs, die im Rahmen eines Rechtshilfeersuchens in einem Vertragsstaat vollstreckt werden sollen. Die Frage wird deutlich am Beispiel der Zeugenladung.

Art. 93 Abs. 1 Buchstabe d) des Statuts, wonach die Vertragsstaaten Urkunden des Internationalen Strafgerichtshofs zuzustellen haben, erstreckt sich auch auf die Zustellung von Ladungen des Strafgerichtshofs an Zeugen und Sachverständige. Darüber hinaus sind die Vertragsstaaten nach Art. 93 Abs. 1 Buchstabe e) verpflichtet, Zeugen und Sachverständige zu einem freiwilligen Erscheinen vor dem Strafgerichtshof zu ermutigen. Es stellt sich daher die Frage, ob sich aus dieser Verpflichtung implizit auch eine völkerrechtliche Verpflichtung ergibt, für die Fälle, in denen ein Zeuge einer ihm zugestellten Ladung des Strafgerichtshofs nicht Folge leistet, Sanktionen nach innerstaatlichem Recht, etwa die Verhängung eines Ordnungsgeldes, vorzusehen oder ob die Formulierung in Buchstabe e) der Bestimmung, die auf das freiwillige Erscheinen vor dem Strafgerichtshof abzielt, eine solche Verpflichtung *e contrario* gerade nicht nahelegt.

Für Ladungen des Jugoslawien-Strafgerichtshofs ist in § 4 Abs. 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien eine Regelung getroffen worden, wonach bei Nichterscheinen eines geladenen Zeugen dieselben Ordnungsmittel verhängt werden, die bei einer Ladung durch ein deutsches Gericht verhängt werden könnten.¹⁹

Art. 29 Abs. 2 des Jugoslawien-Strafgerichtshof-Statuts legt wegen seiner apodiktischen und knappen Formulierung die Anwendung von Zwang durch den ersuchten Staat nahe, damit dieser seine Verpflichtung aus dem Statut erfüllen kann.²⁰ Demgegenüber kann aus Art. 93 des Statuts für den ständigen Strafgerichtshof keine über die Zustellung von Ladungen hinausgehende Verpflichtung an die Vertragsstaaten entnommen werden. Aus der Formulierung in Buchstabe e), daß die Vertragsstaaten lediglich das freiwillige Erscheinen von

Zeugen vor dem Gerichtshof zu fördern haben, kann vielmehr gefolgert werden, daß Zwangsmittel insoweit nach innerstaatlichem Recht nicht verhängt werden können sollen.

Das würde bedeuten, daß der ersuchte Staat eine Ladung zwar nach Art. 93 Abs. 1 Buchstabe d) an den Adressaten zustellen würde, dieser aber zu einem Erscheinen vor dem Strafgerichtshof nicht gezwungen werden könnte. Es entspräche im Ergebnis der Regelung in Art. 7 und 8 des Europäischen Rechtshilfeübereinkommens, wonach der ersuchte Staat zwar die Zustellung einer Ladung an den Zeugen bewirkt, der Zeuge aber keine Zwangsmaßnahmen zu befürchten hat, wenn er der Ladung nicht Folge leistet.²¹

Damit bliebe das Statut für den ständigen Internationalen Strafgerichtshof zwar deutlich hinter dem Jugoslawien-Strafgerichtshof-Statut zurück, entspräche aber insoweit durchaus gängiger Praxis des internationalen Rechtshilferechts. Unabhängig von der Auslegung des Umfangs der Verpflichtung zur Leistung von Rechtshilfe nach Art. 93 Abs. 1 des Statuts, bleibt es dem deutschen Gesetzgeber freilich unbenommen, für den ständigen Strafgerichtshof eine dem § 4 Abs. 2 des Jugoslawien-Strafgerichtshof-Gesetzes entsprechende Regelung zu schaffen. Denn das Statut verbietet nicht, über die Zustellung von Ladungen hinaus, das Nichterscheinen vor dem Gerichtshof mit Zwangsmitteln zu belegen. Eine solche Regelung ginge allerdings über die Förderungspflicht des Art. 93 Abs. 1 Buchstabe e) hinaus. Sie wäre jedoch zweckmäßig, wenn man die Durchsetzung von Anordnungen des Strafgerichtshofs in den Vertragsstaaten effektiv unterstützen wollte.

Es wäre wünschenswert, insoweit einen Gleichklang der innerstaatlichen Vorschriften für die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof mit anderen EU-Mitgliedstaaten zu suchen, um auf EU-Ebene zu einer einheitlichen Kooperationspraxis zu gelangen. Dies zu leisten, bleibt der Initiative derjenigen überlassen, die die Umsetzungs- und Anpassungsbestimmungen auszuarbeiten haben.

18 Die Vorschrift wurde eingefügt durch Art. 7 des Jugoslawien-Strafgerichtshofgesetzes vom 10. April 1995, BGBl. 1995 I, S. 480.

19 Gesetz vom 10. April 1995, BGBl. 1995 I 480.

20 Art. 29 Abs. 2 des Jugoslawien-Strafgerichtshof-Statuts bestimmt, daß „die Staaten allen Rechtshilfeersuchen und allen (...) Anordnungen unverzüglich“ nachkommen. Verweigerungsgründe werden nicht genannt.

21 Das Europäische Übereinkommen vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen, abrufbar über Internet unter: <http://www.coe.fr/eng/legaltxt/30.htm>, wird insoweit ergänzt durch Art. 52 Abs. 3 Satz 1 des Schengener Durchführungsübereinkommens, der ebenfalls klarstellt, daß ein Zeuge keinen Zwangsmaßnahmen unterworfen werden darf, wenn er der Ladung des ersuchenden Staates nicht Folge leistet, BGBl. 1993 II, S. 1010.

Der aktuelle Fall: Wiederholtes Verbot für Hilfsflüge durch die sudanesisische Regierung – gibt es ein Recht auf Zugang für humanitäre Hilfsorganisationen im nicht internationalen bewaffneten Konflikt?

Gregor Schotten*

I. Tatsächliches Geschehen

Der Konflikt im Sudan, der seit 1983 ununterbrochen andauert, ist neben dem in Angola die längste bewaffnete Auseinandersetzung in Afrika. In diesem Konflikt stehen sich im Südsudan die zentralistische Regierung in Khartoum, die ein islamistisch-fundamentalistisches Regime etabliert hat, und die „Sudanese People Liberation Army“ (SPLA) gegenüber. Die Einheiten der SPLA kontrollieren einige Teile des überwiegend von christlichen Volksstämmen bewohnten Südens und operieren von dort aus. Auch im Westen des Landes finden bewaffnete Auseinandersetzungen statt. Hier bekämpfen sich das „South Sudan Independence Movement“ (SSIM) und das „South Sudan Unity Movement“ (SSUM). Schließlich ziehen zahlreiche bewaffnete Banden durch das Land, die sich wechselnd auf die Seite der einen oder anderen Konfliktpartei stellen und ganze Landstriche ausplündern. Durch die Kampfhandlungen, Dürrejahre und Überschwemmungen ist es im Sudan immer wieder zu Hungersnöten der Zivilbevölkerung gekommen. Die Angaben über die Zahl der Todesopfer seit Ausbruch des Konfliktes variieren. Schätzungen belaufen sich auf 2,5 – 3 Millionen.¹

Seit 1989 operieren ca. 40 Nichtregierungsorganisationen zusammen mit Unterorganisationen der Vereinten Nationen (VN) unter einer gemeinsamen Koordinierungsstruktur der „Operation Lifeline Sudan“ (OLS) im Sudan. Daneben sind das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), die Internationale Föderation vom Roten Kreuz und Roten Halbmond (IFRC) und die nationale Rothalbmond-Gesellschaft im Sudan tätig.²

In der ersten Hälfte des Jahres 1998 kam es aufgrund heftiger Kämpfe im Süden des Landes, einer schlechten Ernte und Überschwemmungen zur „schlimmsten Krise für die humanitäre Hilfe seit 10 Jahren“³. Die Zivilbevölkerung wurde zum größten Teil abhängig von externer Hilfe. Das World Food Programme (WFP) der Vereinten Nationen schätzte im August 1998, daß ca. 2,8 Millionen Menschen von der Versorgung durch das WFP abhängig seien. 60 Prozent der Kinder seien unterernährt.⁴

Aufgrund der zu transportierenden Mengen und der schlechten Infrastruktur spielen Hilfsflüge eine zentrale Rolle bei der Versorgung der Zivilbevölkerung. Erschwert wurde die Arbeit der Hilfsorganisationen immer wieder durch zeitweilige Flugverbote von seiten der sudanesischen Regierung. So verbot die Regierung im Februar Hilfsflüge in die von einer Hungersnot besonders betroffene Region Bahr el Ghazal.⁵ Schät-

zungen der amerikanischen Organisation „US Committee for Refugees“ zufolge kostete dieses Flugverbot bis zu 10.000 Tote.⁶ Anfang Oktober 1998 schließlich verhängte die Regierung für einige Tage ein vollständiges Flugverbot für Hilfsflüge in den gesamten Südsudan.⁷ In Teilen der Nubaberge im Zentralsudan verweigerte die Regierung seit Jahren jeglichen Zugang für Hilfsorganisationen.⁸

In vielen Fällen begründete die sudanesisische Regierung diese Flugverbote nicht. Teilweise führte sie Gründe an. So wandte sie gegen den Einsatz von Hercules C-130 Flugzeugen ein, diese seien als Militärmaschinen für die Konfliktparteien nicht als „ziviles Objekt“ identifizierbar.⁹

II. Völkerrechtliche Fragestellung

Die Verweigerung humanitärer Hilfslieferungen für die von Hunger und Krankheiten bedrohte Zivilbevölkerung durch die betroffene Regierung hat es in nicht internationalen bewaffneten Konflikten immer wieder gegeben.

So verweigerte etwa die nigerianische Regierung im Biafra-Konflikt (1967-1970) ausländischen Hilfsorganisationen den Zugang zum Gebiet der Aufständischen.¹⁰ Im Sudan sind seit 1983 Verweigerungen des Zuganges für humanitäre Organi-

* Gregor Schotten ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

1 A.P. Davis, Sudan – food atrocities as the way of war, in World Alliance for Nutrition and Human Rights Bulletin, No. 7, 1998, S. 12.

2 Siehe hierzu etwa: International Committee of the Red Cross (ed.), ICRC Annual Report 1997, Genf 1997, S. 104 ff.

3 Operation Lifeline Sudan (OLS), Stellungnahme vom 5. August 1998. Abrufbar auf der „Relief Web“ des United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), <http://www.reliefweb.int>.

4 Zitiert in der Stellungnahme von OLS vom 5. August 1998, a.a.O. (Fn. 2).

5 Reuters Pressemitteilung vom 1. Oktober 1998.

6 US Committee for Refugees, Pressemitteilung vom 17. Dezember 1998, „Sudan in Late 98: Updated findings and recommendations based on completed USCR site visits“, abrufbar unter: <http://www.reliefweb.int>.

7 Reuters Pressemitteilung vom 1. Oktober 1998.

8 US Committee for Refugees, Pressemitteilung vom 17. Dezember 1998, a.a.O. (Fn. 6).

9 Vgl. die Zitierung bei A.P. Davis, a.a.O. (Fn. 1), S. 12 (13). Sowohl WFP als auch VN Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali protestierten gegen diese Maßnahme, die sudanesisische Regierung ließ daraufhin den Einsatz von Hercules C-130 Maschinen zunächst zu, vgl. A.P. Davis a.a.O. (Fn. 1), S. 12 (13). Ob dieser Einwand der sudanesischen Regierung wirklich stichhaltig ist, oder nur ein Vorwand, ist kaum überprüfbar.

10 C. Breining-Kaufmann, Hunger als Rechtsproblem – völkerrechtliche Aspekte eines Rechts auf Nahrung, Zürich 1991, S. 42.

sationen für unterschiedliche Gebiete und mit unterschiedlicher Dauer immer wieder vorgekommen.¹¹ Im Frühsommer 1998 verweigerten die Behörden der Bundesrepublik Jugoslawien trotz der Flucht tausender Zivilisten internationalen Hilfsorganisationen den Zutritt in die Südregionen des Kosovo.¹²

Dieses Verhalten wirft die Frage auf, ob Regierungen als Konfliktparteien im nicht internationalen bewaffneten Konflikt völkerrechtlich verpflichtet sind, externen humanitären Hilfslieferungen Zugang zu gewähren, wenn die Lage der Zivilbevölkerung dies erfordert.

III. Völkerrechtliche Beurteilung

Der Frage eines Rechts auf Zugang für externe Hilfslieferungen soll hier allein aus Sicht des humanitären Völkerrechts nachgegangen werden.

I. Vertragsrecht

a) Art. 3 der Vier Genfer Abkommen

Art. 3 findet als einzige Vorschrift der Genfer Abkommen (GC) auch auf nicht internationale bewaffnete Konflikte Anwendung.¹³ In seinem Nicaragua-Urteil stellte der IGH fest, daß Artikel 3 eine Aufzählung von Mindeststandards enthält, die „*elementary considerations of humanity*“ widerspiegeln und Anwendung in jeder Art von Konflikt fänden.¹⁴ Artikel 3 enthält keine explizite Vorschrift zur humanitären Hilfe. Möglich wäre, die Verweigerung des Zuganges für Hilfsorganisationen und Hilfsgüter als implizit in Art. 3 I lit. a) enthalten zu sehen, wenn eine solche Verweigerung für die Zivilbevölkerung eine unmittelbare Lebensgefahr mit sich bringt.¹⁵ Auch könnte man eine solche Verweigerung als menschenliche Behandlung i.S.v.Art. 3 I lit. c) auffassen. Problematisch ist, daß dieser Ansatz aus dem sehr allgemein gehaltenen Wortlaut von Art. 3 I lit. a) und c) nicht unmittelbar hervorgeht. Betrachtet man die Vorschrift des Vierten Genfer Abkommens (GC IV), die sich auf humanitäre Hilfslieferungen für internationale bewaffnete Konflikte bezieht, nämlich Art. 23 GC IV, dann fällt auf, daß dieser für die Zivilbevölkerung keinen weitreichenden Schutz gewährleistet. Art. 23 GC IV sieht freien Durchlaß für die Sendung von Nahrungsmitteln für bestimmte Gruppen (Kinder unter 15 Jahren, schwangere Frauen und Wöchnerinnen) vor. Damit können nur bestimmte Gruppen innerhalb der Zivilbevölkerung Adressaten von Hilfslieferungen werden. Art. 23 II GC IV gibt den Parteien die Möglichkeit, den freien Durchlaß wieder einzuschränken, falls sie die Befürchtungen haben, die Sendungen könnten zweckentfremdet werden, die Kontrolle über sie könne nicht wirksam sein, oder der Gegner könne aus ihnen militärische Vorteile ziehen. Damit erhalten die Parteien sehr weite Einschränkungsmöglichkeiten. Auf der Genfer Diplomatischen Konferenz 1949 wurde Art. 23 GC IV dann auch als „*clearly worded moral obligation*“ bezeichnet.¹⁶ Es erscheint daher sehr zweifelhaft, ob man aus dem gemeinsamen Artikel 3 Verpflichtungen für den nicht

internationalen bewaffneten Konflikt ableiten kann, die die Genfer Abkommen an anderer Stelle für den internationalen bewaffneten Konflikt nicht gewährleisten.

b) Art. 18 II Zweites Zusatzprotokoll (1977) zu den Vier Genfer Abkommen (1949)

Das zweite Zusatzprotokoll (ZP II) findet Anwendung in nicht internationalen bewaffneten Konflikten. Art. 18 II ZP II enthält eine explizite Vorschrift für externe Hilfsaktionen.¹⁷ Diese Vorschrift stellt, sowohl was ihren Adressatenkreis betrifft als auch was die Einschränkungsmöglichkeiten durch die Staaten betrifft, eine wesentliche Weiterentwicklung gegenüber Art. 23 GC IV dar. Zunächst sieht sie Hilfslieferungen für die gesamte Zivilbevölkerung, und nicht wie Art. 23 GC IV, Hilfslieferungen nur für einzelne Gruppen vor. Daneben enthält sie nicht so weitreichende Einschränkungsmöglichkeiten. Zwar knüpft auch Art. 18 II ZP II die Möglichkeit, Hilfsaktionen zu unternehmen, an die Zustimmung der „*betroffenen Hohen Vertragspartei*“; dieses Zustimmungserfordernis ist aber begrenzt. So interpretierte die entsprechende Arbeitsgruppe auf der Genfer Diplomatischen

11 Siehe hierzu nur die Aufzählungen der Zugangsverweigerungen in den Jahren 1996 und 1997 bei A.P. Davis, a.a.O. (Fn. 1), S. 12 (13).

12 Archiv der Gegenwart 1998, S. 42876.

13 Artikel 3 I lautet: „*Im Falle eines bewaffneten Konflikts, der keinen internationalen Charakter hat und auf dem Gebiet einer der Hohen Vertragsparteien entsteht, ist jede der am Konflikt beteiligten Parteien gehalten, mindestens die folgenden Bestimmungen anzuwenden:*

1. *Personen, die nicht unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen, einschließlich der Mitglieder der Streitkräfte, welche die Waffen gestreckt haben, und der Personen, die durch Krankheit, Verwundung, Gefangennahme oder irgendeine andere Ursache außer Kampf gesetzt sind, werden unter allen Umständen mit Menschlichkeit behandelt, ohne jede auf Rasse, Farbe, Religion oder Glauben, Geschlecht, Geburt oder Vermögen oder auf irgendeinem anderen ähnlichen Unterscheidungsmerkmal beruhende Benachteiligung. Zu diesem Zweck sind und bleiben in bezug auf die oben erwähnten Personen jederzeit und überall verboten*

a) *Angriffe auf das Leben und die Person, namentlich Tötung jeder Art, Verstumelung, grausame Behandlung und Folterung.*

b) *das Festnehmen von Geiseln*

c) *Beeinträchtigung der persönlichen Würde, namentlich erniedrigende und entwürdigende Behandlung.*

d) *Verurteilungen und Hinrichtungen ohne vorhergehendes Urteil eines ordentlich bestellten Gerichts, das die von den zivilisierten Völkern als unerlässlich anerkannten Rechtsgarantien bietet.*

2. (...)“.

Der Sudan hat die Vier Genfer Abkommen am 23. September 1957 ratifiziert. Inzwischen sind 188 Staaten Vertragsparteien der Genfer Abkommen (Stand 31. Dezember 1998).

14 ICJ, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (*Nicaragua v. United States*), ICJ Reports 1986, S. 149.

15 J. Baloro, International Humanitarian Law and Situations of Internal Armed Conflicts in Africa, *African Journal of International and Comparative Law* 4 (1992), S. 449 (462); M. Sandvik-Nylund, Caught in Conflicts, Civilian Victims, Humanitarian Assistance and International Law, *Turku* 1998, S. 29.

16 Final Record of the Diplomatic Conference of Geneva 1949, Volume III, S. 103.

17 Art. 18 II ZP II lautet: „*Erleidet die Zivilbevölkerung übermäßige Entbehrungen infolge eines Mangels an lebensnotwendigen Versorgungsgütern wie Lebensmitteln und Sanitätsmaterial, so sind mit Zustimmung der betroffenen Hohen Vertragspartei Hilfsaktionen rein humanitärer unparteiischer Art zugunsten der Zivilbevölkerung ohne jede nachteilige Unterscheidung durchzuführen*“.

Konferenz 1977 die Vorschrift so, daß die Zustimmung zu Hilfsaktionen grundsätzlich gegeben werden müsse und nur bei schwerwiegenden Gründen („*valid reasons*“) die Zustimmung versagt werden dürfe.¹⁸ Diese Interpretation wird auch in der Völkerrechtslehre ganz überwiegend geteilt.¹⁹ Problematisch ist allerdings, welche Gründe Regierungen anführen dürfen, um Hilfsaktionen zu verweigern. Art. 18 II ZP II spricht von Hilfsaktionen „*rein humanitärer unparteiischer Art zugunsten der Zivilbevölkerung ohne jede nachteilige Unterscheidung*“. Daraus folgt zunächst, daß die Lieferung ausschließlich humanitäre Güter enthalten muß. Lieferungen, die auch militärische Güter enthalten, können zurückgewiesen werden. Auch dürfen Güter zurückgewiesen werden, die nicht unparteiisch sind, das heißt eine Konfliktpartei besonders begünstigen.

Das Zweite Zusatzprotokoll (ZP II) findet gemäß seinem Art. 1 I Anwendung auf bewaffnete Konflikte,

„*die im Hoheitsgebiet einer Hohen Vertragspartei zwischen deren Streitkräften und abtrünnigen Streitkräften oder anderen organisierten bewaffneten Gruppen stattfinden, die unter einer verantwortlichen Führung eine solche Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebietes (...) ausüben, daß sie anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen durchzuführen (...) vermögen*“.

Von ihrer Struktur her würde die SPLA diese Bedingungen erfüllen, da sie eine durchorganisierte Gruppierung ist und bereits seit langem auch großer angelegte militärische Operationen durchführt. Auch hat sie mit OLS seit 1992 wiederholt Abkommen abgeschlossen.²⁰ Die Anwendung von ZP II scheidet aber aus, da der Sudan die beiden Zusatzprotokolle nicht ratifiziert hat.

2. Völkergewohnheitsrecht

Fraglich ist, ob man Art. 18 II ZP II inzwischen gewohnheitsrechtlichen Charakter zusprechen kann. Wäre dies der Fall, dann wäre die sudanese Regierung gewohnheitsrechtlich verpflichtet, externen Hilfslieferungen in den Südsudan Zugang zu verschaffen.

a) Allgemeine Übung

Eine gewohnheitsrechtsbegründende Übung muß von einer gewissen Dauer, Einheitlichkeit und Verbreitung sein.²¹ Für den hier zu untersuchenden Rechtsatz finden sich zahlreiche Beispiele aus der jüngeren Praxis der Staaten und internationalen Organisationen. Hier sollen nur einige besonders wichtige Beispiele herausgegriffen werden.

Zunächst sollte Erwähnung finden, daß es gegenüber den unter II. aufgeführten Beispielen für Zugangsverweigerungen auch zahlreiche Beispiele für Zutrittsgenehmigungen gibt. Beispielhaft zu nennen wäre hier, daß das IKRK im Januar 1991 nach dem Sturz der somalischen Regierung von den neuen somalischen Behörden die Erlaubnis zur Fortsetzung

seiner Tätigkeit erhielt.²² Im Februar 1993 begannen die Vereinigten Staaten in Zusammenarbeit mit dem United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Hilfsgüter über Bosnien-Herzegowina abzuwerfen. Alle Konfliktparteien hatten dieser Aktion zugestimmt. Am Flughafen Frankfurt/Main kontrollierten Vertreter der Konfliktparteien, ob die Güter ausschließlich humanitären Charakter hätten.²³

In den Fällen, in denen Zugang verweigert wurde, kam es immer wieder zu Verurteilungen durch die internationale Gemeinschaft.

Im Frühjahr 1991 fanden im Nordirak schwere Gefechte zwischen Kurden und Einheiten der irakischen Regierungsarmee statt. Zehntausende Zivilisten flohen in die umliegenden Bergregionen. Der VN-Sicherheitsrat forderte den Irak auf,

„*(...) that Iraq allow immediate access by international humanitarian organisations to all those in need of assistance in all parts of Iraq and make available all necessary facilities for their operations*“.²⁴

Im Zusammenhang mit dem Konflikt im ehemaligen Jugoslawien forderte der Sicherheitsrat die Konfliktparteien wiederholt auf, humanitären Organisationen Zugang zur notleidenden Zivilbevölkerung zu verschaffen.²⁵ Auch in anderen nicht internationalen bewaffneten Konflikten rief der Sicherheitsrat die Konfliktparteien auf, humanitäre Organisationen Zugang zu gewähren.²⁶ So appellierte er im Juli 1998 an die Konfliktparteien in Afghanistan, „*(...) to lift uncondition-*

18 M. Bothe, Relief Actions: The position of the Recipient State, in F. Kalshoven (ed.), *Assisting the Victims of Armed Conflict and other Disasters*, Dordrecht/Boston/London, 1989, S. 91 (93).

19 So etwa von C.A. Allen, *Civilian Starvation and Relief During Armed Conflict: The Modern Humanitarian Law*, Georgia Journal of International and Comparative Law 19 (1989), S. 1 (72); E. David, *Droit des conflits armés*, Bruxelles 1994, S. 390; H.P. Gasser, *Humanitarian Law in Civil War and the Right to Humanitarian Assistance*, Remarks, in The American Society of International Law / Nederlandse Vereniging Voor Internationalrecht (eds.), *Contemporary International Law Issues: Conflicts and Convergence*, Proceedings of the Third Conference held in The Hague, July 13-15, 1995, Den Haag 1995, S. 200 (202); R. Provost, *Starvation as a Weapon: Legal Implications of the United Nations Food Blockade Against Iraq and Kuwait*, Columbia Journal of Transnational Law 30 (1992), S. 577 (611); M. Sandvik-Nylund, a.a.O. (Fn. 16), S. 33.

20 Das jüngste Abkommen ist abgedruckt in I. Levine, *Promoting humanitarian principles: the southern Sudan experience*, London 1997, S. 26 ff.

21 Siehe hierzu nur W. Heintschel v. Heinegg, in K. Ipsen, *Völkerrecht*, 3. Auflage, München 1990, § 16 Rn. 6.

22 IKRK (Hrsg.), *Tätigkeitsbericht 1991*, Genf 1991, S. 36.

23 Vgl. M. Sandvik-Nylund, a.a.O. (Fn. 16), S. 35 m.w.N.

24 UN Doc. S/Res. 688 (1991), paras. 1, 3.

25 Hier wären beispielhaft etwa die Resolutionen 752 (1992); 757 (1992); 758 (1992); 761 (1992); 764 (1992); 787 (1992); 819 (1993); 836 (1993); 998 (1995); 1004 (1996) und 1009 (1996) zu nennen. Neben diese Resolutionen treten noch entsprechende Stellungnahmen des Präsidenten des Sicherheitsrates, so z.B. S/25334 (1993); S/25361 (1993) und S/26716 (1993).

26 So etwa im Hinblick auf den Konflikt in Somalia in Res. 733 (1992); 746 (1992); 794 (1992); in Res. 876 (1993) gerichtet an die Konfliktparteien in Georgien; in Res. 863 (1993); 882 (1992) und 916 (1993) (Mosambik); in Res. 931 (1994) (Yemen); in Res. 912 (1995); Res. 918 (1995); Res. 997 (1995) (Ruanda) und in einer Stellungnahme des Präsidenten des Sicherheitsrates bezüglich des Konfliktes im Congo, S/PRST 1996/4.

ally any blockade of humanitarian relief supplies".²⁷ Nicht zuletzt wurde die Problematik des Zuganges für Hilfsorganisationen im Kosovo vom Sicherheitsrat thematisiert. In Res. 1199 vom 23. September 1998 verlangte der Sicherheitsrat von der Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien,

„(...) that the Federal Republic of Yugoslavia (...) allow free access for humanitarian organisations and supplies to Kosovo (...)“.²⁸

Kürzlich hat der Sicherheitsrat Anfang Januar 1999 eine Forderung auf Zugang für humanitäre Organisationen erhoben, und zwar bezogen auf den Konflikt in Sierra Leone. Dort rief er alle Konfliktparteien auf, „(...) to afford humanitarian access“.²⁹

Auch die Generalversammlung der VN hat wiederholt Konfliktparteien in nicht internationalen bewaffneten Konflikten aufgerufen, Zugang zu gewähren.³⁰ Neben der Generalversammlung hat die VN-Menschenrechtskommission immer wieder Konfliktparteien im nicht internationalen bewaffneten Konflikt aufgefordert, humanitären Organisationen den Zugang zu gewähren. So rief die Kommission 1997 die sudanesishe Regierung auf,

„(...) to permit international agencies, humanitarian organisations and donor Governments to deliver humanitarian assistance“.³¹

Neben den VN haben auch andere internationale Organisationen insbesondere in jüngerer Zeit mehrfach die Forderung erhoben, humanitärer Hilfe dürfe der Zugang nicht verwehrt werden. So forderte im Juni 1998 die Europäische Union die Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien auf, „(...) to facilitate (...) unimpeded access for humanitarian organisations“.³²

Die hier aufgeführten Beispiele belegen eine Praxis, die von einer ausreichenden Dauer, Einheitlichkeit und Verbreitung ist. Insbesondere in den letzten Jahren läßt sich eine weltweite Verurteilung, zumeist ausgedrückt in Resolutionen der VN und regionaler Organisationen, der willkürlichen Verweigerung des Zuganges für Hilfsorganisationen und -lieferungen feststellen. Dabei richten sich diese Resolutionen fast durchweg an alle Konfliktparteien („all parties to the conflict“) und betreffen in den meisten Fällen nicht internationale bewaffnete Konflikte. Diese Resolutionen haben gleichzeitig Indizwirkung für das Bestehen einer entsprechenden *opinio iuris*. Die Einräumung einer Inspektionsmöglichkeit für die beteiligten Konfliktparteien am Flughafen Frankfurt a.M. durch den UNHCR und die Vereinigten Staaten ist ein wichtiges Beispiel für die Bestätigung der in Art. 18 II ZP enthaltenen Anforderungen an Hilfslieferungen.

b) *Opinio iuris*

Ein völkerrechtlicher Gewohnheitsrechtsnachweis erfordert für die Übung eine korrespondierende *opinio iuris*. Darunter wird die Überzeugung verstanden, zu einem bestimmten Verhalten auch rechtlich verpflichtet zu sein.³³ In Resolution 824

(1993) verurteilte der VN-Sicherheitsrat im Hinblick auf den Konflikt im ehemaligen Jugoslawien

„(...) violations of international humanitarian law, in particular, „ethnic cleansing“ and all practices conducive thereto, as well as the denial or the obstruction of access of civilians to humanitarian aid“.³⁴

Zur Lage im Sudan bemerkte die VN-Menschenrechtskommission, die Verweigerung und Behinderung der Auslieferung humanitärer Hilfe stelle einen Angriff auf die Menschenwürde dar und verletze humanitäres Völkerrecht.³⁵ Die Parlamentarische Versammlung des Europarates rief 1994 alle Konfliktparteien im ehemaligen Jugoslawien auf,

„(...) to allow the unimpeded delivery of humanitarian aid, in accordance with their own past commitments and the requirements of international humanitarian law“.³⁶

In Deutschland erklärte der Staatsminister im Auswärtigen Amt H. Schäfer schon 1993 im Deutschen Bundestag auf eine Mündliche Anfrage zur Lage in Bosnien-Herzegowina:

„(...) zunächst wird darauf hingewiesen, daß nach geltendem humanitären Völkerrecht, insbesondere nach dem IV. Genfer Abkommen vom 12. 8. 1949 einschließlich der Zusatzprotokolle I und II von 1977, die Zivilbevölkerung einen weitgehenden Anspruch auf Gewährung von humanitären Hilfsmaßnahmen hat. Es bedarf daher rechtlich nicht des Konsenses der bosnischen Serben, da sie grundsätzlich bereits verpflichtet sind, Hilfsgüter durchzulassen“.³⁷

Auf der XVI. Internationalen Rotkreuz-Konferenz 1995 in Genf wurde eine Resolution „On famine and Armed Conflict“ verabschiedet. Darin fordert die Konferenz alle Konfliktparteien auf,

„(...) to accept, under the conditions prescribed by international humanitarian law, impartial humani-

27 Statement by the President of the Security Council, Press Release SC/6548, para. 11.

28 UN Doc. S/Res. 1199 (1998), paras. 4 b), 5 c).

29 UN Doc. S/PRST/1999/1.

30 Aufzuführen wären hier etwa Res. 45/170 (1990) betreffend den Irak und Res. 52/145 (1997) betreffend Afghanistan.

31 UN Doc. Commission on Human Rights, Res. 1997/59, para. 18. Diesen Aufruf wiederholte die Kommission 1998, UN Doc. Commission on Human Rights, 1998/67, para. 3.

32 Ministerrat der Europäischen Union, Erklärung zum Kosovo vom 15. Juni 1998.

33 Siehe hierzu statt vieler M.E. Villiger, Customary International Law and Treaties, 2. Auflage, Den Haag/Boston/London 1997, S. 47.

34 UN Doc. S/Res. 824 (1993), preambular para. 4.

35 UN Doc. Commission on Human Rights, Res. 1995/77, preambular para. 10. Wörtlich stellt die Kommission fest: „humanitarian assistance continues to be impeded, violating international humanitarian law and representing a threat to human life that constitutes an offence to human dignity“.

36 Council of Europe, Parliamentary Assembly, Res. 1019 (1994), paras. 4, 9.

... humanitarian relief operations for the civilian population when it lacks supplies essential for its survival".³⁸

Im September 1996 legte der VN-Generalsekretär einen Bericht zum humanitären Hilfseinsatz im Sudan vor. Darin hob er hervor, daß durch den bewaffneten Konflikt Millionen von Zivilisten vom Tod bedroht seien. Er fuhr fort:

"(...) under such circumstances any attempt to diminish the capacity of the international community to respond to conditions of suffering and hardship among the civilian population can only give rise to the most adamant expressions of concern as a violation of recognised principles, most importantly, the right of civilian populations to receive humanitarian assistance in times of war."³⁹

Der VN-Generalsekretär spricht von einem „right to receive humanitarian assistance in times of war“. Auch die XVI. Internationale Rotkreuz-Konferenz ging von der Existenz eines derartigen Rechts der Zivilbevölkerung aus. Die Resolution „Principles and action in international humanitarian assistance and protection“

"(...) takes note of Resolution 11 of the Council of Delegates of the Movement held in 1993 (...) which inter alia reminded States of the victims right to receive humanitarian assistance (...)“⁴⁰

In diesen Stellungnahmen, die ein Recht auf Erhalt humanitärer Hilfe hervorheben, ist ein Recht auf Zugang für Hilfslieferungen notwendig mitenthalten. Aus diesen Stellungnahmen geht nicht deutlich hervor, wer durch dieses Recht verpflichtet werden soll; als Verpflichtete kommen die Regierungen der betroffenen Staaten und die internationale

Gemeinschaft, die Hilfe leisten soll, in Betracht. Für eine Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft als solcher sind die entsprechenden Formulierungen in den Stellungnahmen wohl zu wenig bestimmt genug. Damit verbleiben als Verpflichtete die Regierungen der betroffenen Staaten.

Die hier beispielhaft aufgeführten Stellungnahmen bestätigen die Existenz einer zu der oben aufgeführten Praxis korrespondierenden *opinio iuris*. Alle Stellungnahmen sprechen ausdrücklich von einer Verpflichtung aus „humanitärem Völkerrecht“, den „Menschenrechten“ oder „internationalem Recht“. Damit haben sie nicht nur politischen oder moralischen Charakter, sondern spiegeln das Bewußtsein einer rechtlichen Verpflichtung wider. Folglich belegen die hier aufgeführten Beispiele für eine Übung und *opinio iuris* den gewohnheitsrechtlichen Charakter von Art. 18 II ZP II.

IV. Ergebnis

Das humanitäre Völkerrecht verbietet Regierungen, in nicht internationalen bewaffneten Konflikten humanitären Hilfslieferungen willkürlich den Zugang zu verweigern. Die sudanesishe Regierung durfte deshalb die Hilfsflüge von OLS nicht verbieten.

37 Antwort des Staatsministers H. Schäfer vom 22. April 1993 auf die Mündliche Anfrage des Abgeordneten G. Erler, Deutscher Bundestag Plenarprotokolle 12/152, S. 13074.

38 XVI. International Conference of the Red Cross and Red Crescent, „Resolutions adopted by the Conference on International Humanitarian Law“, abgedruckt in HuV-I (9) (1995), S. 226.

39 UN Secretary General, „Report on Emergency assistance to the Sudan“, UN Doc. A/51/326 (1996), para. 93.

40 XVI. International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Principles and action in international humanitarian assistance and protection, HuV-I (9) 1995, S. 227 f.

Wem gehört der Schatz des Priamos? Die deutsch-russische Kontroverse über die Rückgabe der sogenannten „Beutekunst“

Hermann Weber*

I. Der Kunstraub im Kriege in historischer Perspektive

Was sich hinter dem schillernden und vielfältige Emotionen auslösenden Begriff „Beutekunst“ verbirgt, ist in historischer Perspektive der Kunstraub, der durch alle Zeiten die Kriege begleitet hat. In seiner modernen Form, als systematische und planmäßige Beraubung ganzer Völker, kann der Kunstraub im Kriege mit Fug und Recht als eine Erfindung der Römer gelten. Für sie war die dauerhafte Aufstellung geraubter Kunstwerke auf öffentlichen Plätzen und Gebäuden trium-

phaler Höhepunkt ihrer militärischen Siege und höchster Ausdruck ihres imperialen Anspruchs zugleich.¹ Spätere Epochen nahmen sich die Römer zum Vorbild. Wann immer sich infolge eines militärischen Sieges die Gelegenheit zum Kunstraub bot, machten die Eroberer davon Gebrauch zum eigenen Ruhm und zur Erinnerung für die Nachgeborenen.

* Dr. Hermann Weber ist Wiss. Referent, Institut für Internationale Angelegenheiten, Universität Hamburg.

1 Rainer Wahl, Kunstraub als Ausdruck der Staatsideologie, Neue Zürcher Zeitung vom 8. April 1997.

Noch heute künden die Bronzrosse eines antiken Vierge-spans, die über dem Eingang der Markuskirche in Venedig stehen, von dem Sieg, den die venezianische Flotte 1204 über das alte byzantinische Kaisertum errungen hat. Damals wurden die Rosse zusammen mit Schiffsloadungen voll Kunstschätzen nach Venedig gebracht.²

Die über Jahrhunderte geübte Praxis des Kunstraubes wird durch die Ereignisse des Dreißigjährigen Krieges auf exemplarische Weise illustriert. Als König *Gustav Adolph II.* von Schweden nach der Übergabe Münchens 1632 in der kurfürstlichen Residenz Quartier bezog, hielt er sich für berechtigt, aus der Kammergalerie des Kurfürsten *Maximilian I.* elf Gemälde, darunter den Historienzyklus des Herzogs *Wilhelm IV.*, an sich zu nehmen, und sandte sie nach Stockholm. Nur weil im Übergabevertrag der Schutz des Privateigentums ausdrücklich zugesichert worden war, wurden auf *Maximilians* Drängen später einige der verschleppten Kunstgegenstände zurückgegeben.³

Vom Kunstraub im Kriege waren die Bücher nicht ausgenommen. Der bekannteste Bücherraub des Dreißigjährigen Krieges ist die Verschleppung der „*Bibliotheca Palatina*“ in 182 Kisten auf Drängen Papst Gregors XV. nach Rom im Jahre 1623. Der „*Palatina*“, nach den Worten eines Zeitgenossen die „*Mutter aller Bibliotheken in Deutschland*“, und ihrem Reichtum an griechischen Handschriften kam nur die päpstliche Bibliothek in Rom gleich. Der pfälzische Kurfürst *Ludwig III.* hatte sie 1421 dem Heidelberger Heiliggeiststift zum Nutzen der Studenten „für ewige Zeiten“ vermacht.⁴ 1632 plünderten die Verbündeten *Gustav Adolphs*, darunter der geächtete „*Winterkönig*“ Kurfürst *Friedrich V. von der Pfalz*, die alte herzogliche Kunstkammer und die Schätze der Münchener Hofbibliothek *Friedrich V.*, um sich für den Raub der „*Palatina*“ zu entschädigen. Kurfürst *Maximilian* brachte im weiteren Verlauf des Krieges, wiederum zum Ausgleich für die Dezimierung seiner Hofbibliothek, 1635 die Tübinger Schloßbibliothek in seine Gewalt, obgleich er den Bücherraub drei Jahre zuvor als Unrecht angeprangert hatte. Noch 350 Jahre später, anlässlich einer Ausstellung der Bücherschätze in Heidelberg, fand der päpstliche Bücherräuber als „*Bewahrer eines wesentlichen Teils der geschichtlichen Überlieferung unseres Landes*“ öffentlich Lob und Anerkennung.⁵

Vom Kunst- und Bücherraub im Kriege zeugen heute Standbilder, Obelisken, Sarkophage, Skulpturen, Altarbilder, Gemäldesammlungen und Bibliotheken. Nicht alle Kunst- und Büchersammlungen verdanken ihre reichen Bestände dem Raub und dem Diebstahl im Kriege. Großen Museen aber, wie dem Louvre in Paris oder dem Britischen Museum in London, und großen Bibliotheken, wie der Kongreßbibliothek in Washington oder der ehemaligen Lenin-Bibliothek in Moskau, in die Trophäen aus zahllosen Eroberungen, Kolonial- und Befreiungskriegen Eingang gefunden haben, tut man kein Unrecht, wenn man sie zu einem nicht unbeachtlichen Teil als Raubsammlungen bezeichnet.

Eine erste Zäsur in der Praxis des Kunst- und Bücherraubes brachten die napoleonischen Kriege. Aufgrund der Frank-

reich 1814/15 auferlegten Friedensbedingungen wurden Teile der vor allem im Louvre zusammengeführten Kunstschatze an die Eigentümer zurückgegeben,⁶ darunter bedeutende Werke aus der Mailänder „*Brera*“, die Quadriga vom Brandenburger Tor in Berlin, die bereits erwähnten Bronzrosse von San Marco in Venedig und die Mitteltafel des Genter Altars der Brüder *van Eyck*, die bereits in den Revolutionskriegen 1794 geraubt worden war. Die Einstellungen zur Kunst hatten sich seit der Französischen Revolution grundlegend verändert. Kunst und Kunstgenuß wurden nicht mehr als Privileg einer aristokratischen Minderheit verstanden, sondern nun als dem ganzen Volk gehörig betrachtet. Mit diesen veränderten Einstellungen vertrat sich die traditionelle Praxis des Kunstraubes im Kriege nicht. Kunst fand nun Eingang in das sich bildende nationale Selbstbewußtsein, dem das Bürgertum des 19. Jahrhunderts durch die Errichtung wahrer Kunstmempel, wie in Wien, München und Berlin, huldigte. Von nun an bedienten sich die aufkommenden Staatsideologien des Mediums der Kunst, um ihren nationalen Anspruch und ihre politische Vormachtstellung auch kulturell zum Ausdruck zu bringen.

Beim ersten großen Zusammenstoß der europäischen Hegemonialmächte in diesem Jahrhundert, im Weltkrieg 1914/18, hielt sich der Kunstraub in Grenzen, nicht nur, weil die Haager Landkriegsordnung von 1907 den Kriegführenden verbindliche Schranken gesetzt hatte, sondern weil die europäischen Mächte ihre kulturelle Überlegenheit auch dadurch zu demonstrieren suchten, daß sie nicht zu den barbarischen Methoden der Kriegführung vergangener Zeiten zurückkehren wollten.

Erste Anzeichen einer zivilisatorischen Verrohung durch Rückkehr zur alten Beraubungspraxis wurden jedoch schon im Ersten Weltkrieg sichtbar. Die Bergung des mobilen Kunstbesitzes in Kirchen und Museen Nordfrankreichs durch deutsche Besatzungstruppen zum Schutz vor den Kriegsgefahren erfolgte nicht nur im Interesse Frankreichs, wie von deutscher Seite behauptet wurde. Der allenthalben verbreite-

2 *Kasimir Edschmid*, Italien, Landschaft, Geschichte, Kultur, Stuttgart 1968, S. 18, 21. Dazu ausführlich: *C. Diehl*, La Republique de Venise, Paris 1985.

3 *Peter Diemer*, Schwedenbeute, in: Wittelsbach und Bayern, Ausstellungskatalog, München 1980, Bd. II, 2. Halbbd., S. 423 f. und Kat. Nr. 680-682.

4 Dazu ausführlich *Hans-Otto Keunecke*, Die Vorbereitung der Heidelberger Büchereinführung durch den Vatikan und die Rolle Maximilians von Bayern, in: *Hubert Glaser* (Hrsg.), Glauben und Reich: Kurfürst Maximilian I., Beiträge zur bayerischen Geschichte und Kunst 1573 – 1657, München/Zürich 1980, S. 408; *Susanne Tauss*, ... daß die Räuberei das allerdingste Exerzium ist. ...: Kunstschätze als Beute im Dreißigjährigen Krieg, in: 1648 – Krieg und Frieden in Europa, Textband II zur 26. Europaratsausstellung in Münster und Osnabrück 1998, S. 281.

5 Süddeutsche Zeitung vom 22./23. Juni 1996; *Göran Rystad*, Die Schweden in Bayern während des Dreißigjährigen Krieges, in: *Hubert Glaser* (Hrsg.), a.o.O., S. 424; *Bibliotheca Palatina*, 2 Bde., Heidelberg 1986.

6 Den konkreten Anstoß dazu gaben *Castlereaghs* Note vom 11. September 1815 (*Martens*, N.Roc., Bd. 2 [1814/15], Nr. 58a, S. 632), *S. Stefan Turner*, Die Zuordnung beweglicher Güter im Völkerrecht, in: *Wilfried Fiedler* (Hg.), Internationaler Kulturgüterschutz, Berlin 1991, S. 21 (48 ff.); ausführlich *Paul Wescher*, Kunstraub unter Napoleon, 2. Aufl., Berlin 1978.

te nationale Hochmut hatte vor renommierten Museumsdirektoren, wie *Wilhelm v. Bode* (1845-1929), nicht haltegemacht. Der Generaldirektor der Berliner Museen war unermüdetlich in dem Bemühen, die von Napoleon aus deutschen Sammlungen erbeuteten Kunstwerke zurückzugewinnen, die nach dem Zweiten Pariser Frieden vereinbarungsgemäß nicht zurückgegeben werden mußten.⁷ Der Ausgang des Ersten Weltkrieges hat die Verwirklichung solcher Absichten verhindert. Zur Ehre des Auswärtigen Amtes in Berlin muß aber gesagt werden, daß sich seine Rechtsabteilung stets gegen solche Forderungen, auch von Seiten des Kaisers, ausgesprochen und größte Bedenken dagegen geäußert hatte, sich an den in Frankreich sichergestellten Kunstwerken zu vergreifen.⁸ Über entsprechende Rückgabeforderungen an Deutschland wurde auch in Frankreich nachgedacht, sie wurden jedoch 1919 in Versailles nicht realisiert.⁹

Solche Hemmungen bestanden im Zweiten Weltkrieg nicht mehr. *Hitler* war entschlossen, den Krieg im Osten als Ausrottungskrieg zu führen und sah in den überkommenen Schranken des Völkerrechts kein Hindernis. Den Kunststraub wollte er im Großmaßstab betreiben. Ihm ging es darum, Trophäen in einem „Führermuseum“ in Linz zu versammeln, vor allem aber wollte er die jahrhundertalten Zeugnisse der polnischen und der russischen Kultur aus der Erinnerung der Völker löschen, um die Überlegenheit der arischen Rasse auf dem Sektor der Kultur zu beweisen.

Schon vor dem Angriff auf Polen im September 1939 hatte *Hitler* mit einer Aktion der Ächtung von Werken der modernen Kunst, vornehmlich solcher des Expressionismus, den künstlerischen Zeitgeist als „jüdisch-bolschewistischen Angriff“ auf das deutsche Volk gebrandmarkt. Eine Wanderausstellung unter der Bezeichnung „Entartete Kunst“, die erstmals 1937 in München gezeigt wurde, ließ die „kulturpolitischen“ Ziele des Dritten Reiches klar erkennen.¹⁰ Nun wurde die Zerstörung und Beraubung der besetzten Länder im Osten Teil des nationalsozialistischen Rasseprogramms. Ihm fielen in Polen und Rußland Museen, Schlösser, Kirchen und Klöster zum Opfer, wobei den Objekten der kulturellen Identität dieser beiden Länder oberste Priorität im NS-Programm der Zerstörung und Beraubung gegeben wurde. Es wurden weder die Zaren Schlösser vor den Toren St. Petersburgs noch die Wohnhäuser der bedeutenden russischen Dichter und Komponisten noch die historische Altstadt Warschaus und sein prächtiges Barockschloß geschont. Außerordentliche Verluste erlitt die Sowjetunion durch die planmäßigen Ausplünderungsaktionen, die von der SS-Organisation „Das Ahnenerbe“ und von dem „Einsatzstab Rosenberg“ betrieben wurden. Allein von März 1941 bis Juni 1944 rollten 137 Güterwagen mit 4.174 Kisten geraubten Kulturguts nach Deutschland.¹¹

Zum NS-Raubprogramm gehörte auch die systematische Enteignung des jüdischen Besitzes, der auch aus hervorragenden Zeugnissen der bildenden Kunst bestanden hat. Diese Enteignungen waren nicht auf Osteuropa begrenzt, sondern erstreckten sich auch auf alle besetzten Länder in Westeuropa.¹² Zwischen April 1941 und Juli 1944 wurden allein

aus Frankreich 218 bedeutende Kunstsammlungen aus jüdischem Privatbesitz nach Deutschland gebracht.¹³ Teil des NS-Raubprogramms war ferner die „Goebbels-Aktion“ von 1940/41. Darunter wurde die Rückgewinnung sämtlicher Kunstobjekte deutscher Herkunft verstanden, die seit 1764, also nach Beendigung des Siebenjährigen Krieges, auf legale oder illegale Weise in die besetzten Gebiete gelangt waren. Einen entsprechenden Forderungskatalog, für den der Direktor der Berliner Museen, *Otto Kummel*, ein 300 Seiten umfassendes Verzeichnis erstellt hatte, wollte *Hitler* Frankreich bei den Friedensverhandlungen präsentieren.¹⁴

Hitlers Verbündete wurden von den Raubzügen des Dritten Reiches nicht ausgenommen. Obwohl der Diktator nicht wünschte, daß italienisches Kulturgut außer Landes gebracht werde, fand die Division „Hermann Göring“ auf dem Rückzug aus Süditalien nach dem Norden Zeit und Gelegenheit, Kunstschätze aus den Museen Neapels, die im Benediktiner-Kloster Monte Cassino eingelagert worden waren, sich anzueignen. Unter dem Vorwand, sie gegen bevorstehende Angriffe der Alliierten zu sichern, wurden sie zusammen mit den Klosterschätzen in das Divisionsquartier in Spoleto verbracht, von wo ein Teil nach Deutschland weitergeleitet wurde. 15 Kisten mit den Gemälden aus Neapel, darunter Tizians „Danae“, leitete die Division als Geburtstagsgeschenk für den Reichsmarschall direkt in ihr Hauptquartier nach Reichenkendorf bei Berlin.¹⁵

Alles in allem wurden Hunderttausende geraubter Kulturgüter aus den von der Wehrmacht besetzten Ländern nach Deutschland verbracht und auf 1.000 Depots verteilt, so in den Klöstern Buxheim und Banz und in den Schlössern Cohnberg, Höchstädt, Neuschwanstein, Nikolsburg (Böhmen), Kogl und Seisenegg (Österreich). Allein in Altaussee bei Salzburg waren 10.000 Kunstwerke, darunter 6.500 für das geplante „Führermuseum“, in einem Salzbergwerk eingelagert. Die westlichen Alliierten lösten diese Depots auf, soweit sie in ihrem Hoheitsbereich lagen, und führten die sichergestellten Kunstwerke in vier zentralen Sammelstellen zusammen. Von dort wurde der größte Teil, soweit es die Umstände zuließen, identifiziert und in die Herkunftsländer zurückgesandt. Nicht alles Vorgefundene konnte identifiziert werden, und viele Kunstwerke verschwanden in dunklen Kanälen. Es blieb nicht aus, daß sich auch amerikanische Soldaten und Offiziere an den sichergestellten Kunstgegenständen vergreifen haben. Über das Depot Höchstädt vermerkt eine sowjetische Aktennotiz vom Oktober 1945, daß dort alle archäologischen Sammlungen aus der Krim, Kiew, Poltawa,

7 *Christina Kott*, Kunstwerke als Faustpfänder im Ersten Weltkrieg, Neue Zürcher Zeitung vom 25. März 1997.

8 *Christina Kott*, a.a.O.

9 *Lynn H. Nicholas*, Der Raub der Europa, Das Schicksal europäischer Kunstwerke im Dritten Reich, München 1995, S. 167.

10 *Lynn H. Nicholas*, a.a.O., S. 9-40.

11 Der Nürnberger Kriegsverbrecherprozeß, Bd. 1, S. 271; *Lynn H. Nicholas*, a.a.O., S. 247 et passim; *Wolfgang Eichwede*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 13. März 1997.

12 Ausführlich *Lynn H. Nicholas*, a.a.O., S. 132 et passim, S. 169.

13 A.a.O., S. 182, 184.

14 *Christina Kott*, a.a.O.; *Lynn H. Nicholas*, a.a.O., S. 163-170.

15 *Lynn H. Nicholas*, a.a.O., S. 317-322; *Rainer Wahl*, a.a.O.

Lemberg, Novgorod, Winiza und anderen Städten des Landes lägen, daß jedoch viele Gegenstände durch amerikanische Soldaten geplündert worden seien.¹⁶ Von deutscher Seite soll der Anteil der nichtrestituierten und in Deutschland verbliebenen Kulturgüter sowjetischer Provenienz mit 20% angegeben worden sein. Der Rest soll sich in Drittländern befinden.¹⁷

Das Bild der russischen Kriegsverluste ist uneinheitlich, unvollständig und undurchsichtig. Die erst seit wenigen Jahren zugänglichen amerikanischen und russischen Archive erlauben nur eine ungenaue Beschreibung und Aufzählung dessen, was restituiert worden ist und was in Deutschland verblieben ist. 1947 übergaben die amerikanischen Militärbehörden 2.391 Kisten mit Kulturgütern, deren Herkunft aus der Sowjetunion geklärt oder vermutet wurde, an Beauftragte der Sowjetischen Militärverwaltung in Deutschland (SMAD). Die Kisten wurden in 2.021 Frachtstücke umgepackt und in 19 Eisenbahnwagons in Berlin verladen. Von dort wurden sie nach Kiew, Puschkin, Novgorod und Minsk geleitet, wo sie Mitte Dezember 1947 eintrafen. Die amerikanischen Übergabelisten stimmen oft nicht mit den sowjetischen Empfangsverzeichnissen überein. Dort finden sich in beträchtlichem Umfang auch Gegenstände aufgeführt, die sich in den amerikanischen Verzeichnissen nicht nachweisen lassen. In diesen sind 534.120 Objekte festgehalten, die den Beauftragten der SMAD im Zeitraum vom 20. September 1945 bis zum 30. Januar 1948 übergeben wurden.

Die bisher in amerikanischen und russischen Archiven vorgefundenen Dokumente über zurückgegebene und/oder wieder in Empfang genommene Kulturgüter erlauben auch keine Schätzungen des Geldwertes der Restitutionsen. Das Novgoroder Museum schätzte den Geldwert von 406 zurückgestellten Ikonen auf mehr als ein Fünftel seiner Gesamtverluste.¹⁸ Im September 1991 hatte Kulturminister *Gubenko* der Bundesrepublik einen Gesamtschaden in Höhe von 1,2 Billionen Dollar vorgehalten, wobei er den Schadensanteil der beweglichen Kulturgüter mit 140 Milliarden Dollar bezifferte. Die Beschädigung und Zerstörung der Museen, Schlösser und Kirchen sollen demnach den weitaus größten Teil des Gesamtschadens an russischen Kulturgütern ausmachen.¹⁹

Wie *Hitler* gegenüber Rußland, so betrachtete auch *Stalin* gegenüber Deutschland das in der Haager Landkriegsordnung verankerte Verbot des Kunststraubes im Krieg als nicht verbindlich. Während aber der sowjetische Diktator seinen Verteidigungskrieg nicht unter dem Vorzeichen eines Ausrottungsfeldzuges gegen Deutschland führte, hielt er sich doch für berechtigt, durch die Erbeutung von Kunstwerken für die erlittenen Verluste einen Ausgleich zu schaffen. Darüber hinaus verfolgte er den Plan, nach dem Muster des „Grand Louvre“ unter *Napoleon I.* und des nie verwirklichten „Führermuseums“ in Linz ein Beutemuseum zu errichten, das die Erinnerung an den bevorstehenden Sieg der Roten Armee wachhalten sollte.

In seinem Auftrag wurden „Trophäenkommissionen“ gebildet, die beim sowjetischen Vormarsch nach einem vorbe-

stimmten Plan in Deutschland Kulturgut sicherstellen sollten. 1943 verfolgte *Stalin* auch noch die Absicht, die Verbündeten *Hitlers*, nämlich Ungarn, Rumänien und Italien, in die Haftung für erlittene Kulturgüterverluste einzubeziehen und diese Länder zur Auslieferung von eigenen Kunstwerken zu zwingen. Die weitere militärische und politische Entwicklung ließ ihn jedoch von solchen Plänen Abstand nehmen. Deutschland dagegen wurde in vollem Umfang für die sowjetischen Verluste haftbar gemacht. Beauftragte der SMAD und von Moskauer Regierungsstellen stellten in der sowjetischen Besatzungszone Kulturgüter in einem Gesamtvolumen von fast drei Millionen Einzelstücken sicher, darin Büchersammlungen und Archivgut eingerechnet, und verbrachten sie in die Sowjetunion. Die Beschlagnahmen waren flächendeckend und dauerten bis in das Jahr 1948 an. Allein das Puschkin-Museum in Moskau erhielt von 1945 an über 500 Kisten²⁰ mit Gemälden, Miniaturen, Skulpturen, Möbeln, Münzen und Medaillen, darunter auch 104 Kisten aus dem Dresdener Historischen Museum mit Waffen, Rüstungen, Gemälden und Möbeln. Von den Beschlagnahmen betroffen waren alle Berliner und Dresdener Museen, aber auch die Museen und Schlösser und zahlreiche Bibliotheken in Danzig, Leipzig, Weimar, Halle, Gotha, Dessau, Altenburg und anderen Orten waren Opfer dieses Beutezuges.

Viele der beschlagnahmten Kunstwerke dienten sowjetischen Militärführern und Generälen, z.B. Marschall *Schukow*, zur Ausstattung der Hauptquartiere in Deutschland und der Militärakademien Frunse und Moskau, aber auch ihrer Privatwohnung oder ihrer Datscha auf dem Lande. In diesen Verlusten sind die Kulturgüter, die von Angehörigen der Roten Armee geplündert wurden, nicht enthalten.

Unter den schon bald nach Kriegsende veränderten politischen Gegebenheiten wurde in Moskau der Plan, ein Beutemuseum zu errichten, aufgegeben. 1955 wurde ein Teil der geraubten Kunstwerke an die inzwischen als DDR konstituierte Sowjetische Besatzungszone zurückgegeben. Zu den wichtigsten Restitutionsen gehörten der Pergament-Altar aus Berlin und 1.240 Meisterwerke der Dresdener Gemäldegalerie. 206 wertvolle Bilder dieser Sammlung waren bereits vor Kriegsende ein Opfer der Bombenangriffe und von NS-Diebstählen geworden. Bei 507 Bildern wurden Kriegsverluste konstatiert, die nicht mehr aufgeklärt werden konnten. Der

- 16 Mitgeteilt von *Wolfgang Eichwede*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. März 1997. Spektakuläre Plünderungen durch amerikanische Armeeeinheiten sind im Zusammenhang mit der Rückführung des Quindlinburger Domschatzes aus Texas 1990 bekannt geworden, s. *Herbert Riehl-Heysse*, in: Süddeutsche Zeitung vom 7. November 1990. S. dazu auch *Günter Wermusch*, in: Die Zeit vom 30. November 1990.
- 17 So der stellvert. Kulturminister *Schwytzkoi*, in: Süddeutsche Zeitung vom 11./12. Mai 1994.
- 18 Alle Angaben nach *Wolfgang Eichwede*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. März 1997.
- 19 Süddeutsche Zeitung vom 12. September 1991. S. auch *Hamburger Abendblatt* vom 13. Juni 1992.
- 20 An anderer Stelle heißt es: 2.991 Kisten. S. dazu und zum folgenden *Konstantin Akinschal/Grigori Koslow*, Beutekunst. Auf Schatzsuche in russischen Geheimdepots, München 1995, S. 156 f., 174 ff., 202, 213 ff. Siehe auch *Günter Wermusch*, in: Die Zeit vom 1. Dezember 1995; *Wilfried Fiedler*, a.a.O., S. 11.

Gemälderestitution von 1955 folgte 1958/59 die Rückgabe des größten Teils der reichen Bestände des Dresdener Kupferstichkabinetts. Ein vergleichsweise kleiner Teil, etwa 1.000 Zeichnungen, darunter aber wertvolle Stücke von *Dürer*, *Cranach*, *Aldorfer*, *Menzel* und *Kollwitz*, ferner 10.384 graphische Blätter und 644 graphische Folgen, wurden auch nach Abschluß der Rückgabeaktion vermißt. 1958 kehrte auch die berühmte Sammlung des „Grünen Gewölbes“ nach Dresden zurück, zusammen mit den Beständen des Historischen Museums, der Skulpturensammlung und der Porzellansammlung. Für die beiden letztgenannten Sammlungen wurden schmerzliche Kriegsverluste vermerkt.²¹

Bis Mitte Januar 1959 wurden 1.569.176 Objekte, also etwa die Hälfte der beschlagnahmten deutschen Kulturgüter, an die DDR zurückgegeben. Danach wurden nur noch in kleinerem Umfang einzelne Kunstwerke nach Dresden zurückgeführt.²² Der nach wie vor beträchtliche Rest, darunter auch die Büchersammlungen und das Archivgut, wurde in den Magazinen verschiedener Museen, Klöster und Bibliotheken St. Petersburgs, Moskaus und anderer Orte, z.B. in Sagorsk (heute: Sergejew Possad), eingelagert. Zum Teil wurden Büchersammlungen auf verschiedene Bibliotheken in der Sowjetunion verteilt, wodurch Tiflis und Erewan zu bedeutenden deutschsprachigen Buchbeständen gelangten. Die eingelagerten Kunstschätze jedoch wurden vor der Öffentlichkeit geheimgehalten.

Erst die politische Wende im Zuge der Auflösung der Sowjetunion erlaubte auch die Öffnung der Archive sowie der Depots und Magazine, in denen deutsche Kulturgüter eingelagert worden waren. Verschiedene Kulturgüter, wie der **Schatz des Priamos**, *Adolph Menzels* „Tafelrunde“ oder *Caspar David Friedrichs* „Klosterfriedhof im Schnee“ gelangten wieder ans Licht der Öffentlichkeit. Außer 400 Objekten der von *Schliemann* in Troja ausgegrabenen archaischen Gegenstände fanden sich auch wieder 5.200 Stücke aus der ostasiatischen Sammlung der Berliner Museen, 63 Werke der europäischen Malerei des 14. bis 19. Jahrhunderts, 74 impressionistische und nachimpressionistische Werke *van Goghs* und der französischen Schule sowie 364 Blätter aus der Bremer Graphischen Sammlung. Reiche Bestände des Leipziger Buch- und Schriftmuseums, darunter Handschriften, 131 Frühdrucke und eine Gutenberg-Bibel, sowie die Bestände der Gothaer Schloßbibliothek wurden wieder aufgefunden.

Die politische Wende in Osteuropa 1989/90 und die grundlegende Neuorientierung der über Jahrzehnte belasteten Ost-West-Beziehungen schufen die Voraussetzung, sich auch des unerledigten Kapitels der nach wie vor in Deutschland und in Rußland zurückgehaltenen Kulturgüter der beiden Länder wieder zu erinnern. Am 9. November 1990 kam es im Zuge der Vereinigung der beiden deutschen Staaten und der vertraglichen Neuregelung der deutsch-russischen Beziehungen zum Abschluß eines Partnerschaftsvertrages sowie zwei Jahre später zum Abschluß eines Kulturbkommens. In ihnen wurden völkerrechtliche Regelungen getroffen, die die Grundlage für die Bereinigung der noch bestehenden An-

sprüche auf Rückgabe der im bzw. nach dem Zweiten Weltkrieg verlorenen oder verschollenen Kulturgüter abgeben. Eine Kontroverse in den beiden Ländern darüber, wie die gegenseitigen Ansprüche zu verwirklichen sind, hat bis heute die Vertragserfüllung verhindert.

II. Die internationalen Normen des Kulturgüterschutzes im Kriege und die Grenzen ihrer Anwendung

Kunstraub und der Wunsch, sich entgegen bestehenden Verbots in den Besitz eines begehrten Kunstwerkes zu setzen, haben seit jeher die Phantasien der Menschen beflügelt. *Oskar Kokoschka* beschreibt in seinen Lebenserinnerungen, wie er 1914 als junger Maler bei der heimlichen Ausfuhr von *Tizians* „Venus mit dem Orgelspieler“ aus Italien Beihilfe geleistet hat. Er versteckte das berühmte Gemälde vier Jahre in seinem Atelier, bevor es an das Kaiser-Friedrich-Museum in Berlin verkauft werden konnte.²³

Gegen die verbotene Ausfuhr von Kulturgütern und gegen den grenzüberschreitenden Kunstraub in Friedenszeiten setzen sich die Staaten durch Spezialvorschriften zur Wehr, wie etwa Deutschland durch das Gesetz zum Schutz des deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung.²⁴ In Kriegszeiten hingegen war der Schutz beweglicher Kulturgüter, rechtlich gesehen, immer mit vielen Defiziten behaftet. Kunstraub war „Beuterecht“ und als solches Bestandteil des klassischen Völkerrechts (Kriegsrecht und Seebeuterecht). Das traditionelle Landkriegsrecht unterschied nicht zwischen Kulturgütern und anderen Gegenständen der Kriegsbeute. Kunstschätze, wie auch alle unbeweglichen Kultur- und Geschichtsdenkmäler, genossen keinen besonderen Schutz bei militärischen Kampfhandlungen. Allerdings durften sie nicht willkürlich zerstört werden. Diese „untere Grenze“ war durch Jahrhunderte anerkannt, wenn auch nicht immer beachtet, und entsprach dem Willkürverbot, das schon dem älteren *bellum iustum* eine Grenze setzte.²⁵

Der Kulturgüterschutz war jedoch im traditionellen Kriegsvölkerrecht nicht so eindeutig, daß sich in jedem Fall unzweifelhafte Rechtsfolgen daraus ableiten ließen. Die erste allgemeingültige Schranke in der Form eines internationalen

21 Zur Geschichte der staatlichen Kunstsammlungen, in: *Weltstädte der Kunst*, Dresden/München 1965, S. 12, 27, 31.

22 *Konstantin Akinschka/Grigorij Koslow*, a.a.O., S. 232 ff., 254 ff., 269.

23 *Oskar Kokoschka*, Mein Leben, München 1971, S. 132. Die „cause célèbre“ eines bis heute unstrittenen Kunsterwerbs sind die sog. „Elgin Marbles“ vom Parthenon-Tempel in Athen, heute im Britischen Museum in London. S. *Jeanette Greenfield*, *The Return of Cultural Treasures*, Cambridge u.a. 1989, S. 47 ff. *Greenfield* schildert auch den spektakulären Kunstraub des französischen Schriftstellers und späteren Kulturministers *André Malraux*, a.a.O., S. 282-286.

24 Gesetz vom 6. August 1955, BGBl. 1955 I, S. 501. Zur Staatenpraxis s. *Hermann J. Knott*, *Der Anspruch auf Herausgabe gestohlenen und illegal exportierten Kulturguts*, Baden-Baden 1990, S. 103 ff., *Sabine v. Scholmer*, *Internationaler Kulturgüterschutz*, Berlin 1992, S. 402 ff. S. auch die UNESCO-Konvention on the Illicit Movement of Art Treasures of 14. November 1970, in: *International Legal Materials* 10 (1971), S. 289.

25 *S. Emer de Vattel*, *Le Droit des Gens ou Principes de la Loi Naturelle* (1758), Lib. III, cap. IX, § 168.

Vertrages, setzte erst die **Haager Landkriegsordnung von 1907**. Seither gilt die Regel, daß Gebäude, die dem Gottesdienst, der Kunst, der Wissenschaft gewidmet sind, sowie die geschichtlichen Denkmäler, soweit sie nicht selbst für militärische Zwecke genutzt werden, gegen Beschießung möglichst geschützt werden sollen.²⁶

Einen eher rudimentären Schutz gewährt die Haager Landkriegsordnung den **beweglichen Kulturgütern** über den Umweg des ausdrücklichen Schutzes des Privateigentums. Dieses darf nicht eingezogen und auch nicht zerstört oder weggenommen werden, allerdings nur unter der Voraussetzung, daß die Zerstörung oder Wegnahme nicht „durch die Erfordernisse des Krieges dringend erheischt wird“.²⁷ Der völkerrechtliche Schutz des Privateigentums wird also durch die **Kriegsraison** deutlich geschwächt. Dagegen wird das Privateigentum durch das Plünderungsverbot gestärkt, also durch das Verbot der nicht autorisierten Wegnahme durch Einzelpersonen.²⁸

Den stärksten Ausdruck findet der Kulturgüterschutz im Kriege dort, wo die Haager Landkriegsordnung bestimmt, daß die dem Gottesdienst, der Wohltätigkeit, dem Unterricht, der Kunst und der Wissenschaft gewidmeten Anstalten, auch wenn diese dem Staat gehören, als Privateigentum zu behandeln sind und wo sie erklärt, daß jede Beschlagnahme, absichtliche Zerstörung oder Beschädigung solcher Anlagen von geschichtlichen Denkmälern oder von Werken der Kunst und Wissenschaft verboten und strafbar ist.²⁹ Durch die Gleichstellung öffentlicher Anstalten und von Einrichtungen im Kommunal- und Staatsbesitz mit dem Privateigentum erreicht die Haager Landkriegsordnung einen vergleichsweise wirksamen Schutz der Kulturgüter im Kriege, solange ihnen nicht aus unabsichtlichem militärischem Beschuß Gefahr droht.

Das moderne *ius in bello* ergänzt und verbessert den Kulturgüterschutz im Kriege, das IV. Genfer Abkommen von 1949 zum Schutz der Zivilpersonen in Kriegszeiten allerdings nur soweit, als es das Plünderungsverbot und das Verbot der Zerstörung von beweglichem und unbeweglichem Eigentum wiederholt.³⁰ Den erweiterten Schutz stellt erst das Haager Übereinkommen von 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten sicher.³¹ Es verpflichtet die Vertragsstaaten schon in Friedenszeiten zur Sicherung des Kulturgutes³² sowie zu bestimmten Verhaltensregeln für den Fall des bewaffneten Konfliktes und stellt

„eine begrenzte Anzahl von Bergungsorten zur Sicherung beweglichen Kulturguts bei bewaffneten Konflikten, von Denkmälern und anderen unbeweglichen Kulturgütern von sehr hoher Bedeutung“

unter Sonderschutz.³³ Ein über das Haager Übereinkommen hinausgehender Rechtsschutz konnte nur in einem Zusatzprotokoll, das der eigenen Ratifikation bedarf, durchgesetzt werden. Das Protokoll verbietet die einseitige Aneignung von Kulturgütern als Kriegsschädigung und verpflichtet die Protokollstaaten zur Rückführung verbotswidrig in Besitz genommener Kulturgüter.³⁴

Die noch verbleibenden Lücken des Kulturgüterschutzes im Kriege, dieser nunmehr verstanden als bewaffneter Konflikt, haben 1977 zwei Zusatzprotokolle in abgestufter Form geschlossen. Das Zusatzprotokoll I zum IV. Genfer Abkommen von 1949 wiederholt das Verbot,

„feindselige Handlungen gegen geschichtliche Denkmäler, Kunstwerke oder Kultstätten zu begehen, die zum kulturellen oder geistigen Erbe der Völker gehören“,

und bestimmt darüber hinaus, daß solche Objekte nicht zur Unterstützung des militärischen Einsatzes verwendet oder zum Gegenstand von Repressalien gemacht werden dürfen.³⁴ Die in der Haager Landkriegsordnung noch enthaltenen Vorbehalte zugunsten „dringender militärischer Erfordernisse“ und der „Verwendung zu militärischen Zwecken“³⁵ werden in dem Zusatzprotokoll I nicht wiederholt.

Eine deutliche Verbesserung des Kulturgüterschutzes im Kriege wird auch durch die **Sanktionsbestimmungen** des Zusatzprotokolls I erreicht: Weitgehende Zerstörung verursachende Angriffe gegen eindeutig erkannte geschichtliche Denkmäler, Kunstwerke oder Kultstätten, die zum kulturellen oder geistigen Erbe der Völker gehören, werden als „schwere Verletzungen“ des Protokolls verstanden, wenn sie „vorsätzlich und unter Verletzung des Genfer Abkommens oder des Protokolls begangen werden“. Als schwere Verletzungen dieser Übereinkünfte gelten sie zusätzlich als „Kriegsverbrechen“ und führen damit auch zu individuellen strafrechtlichen Folgen.³⁶

Nicht im selben Maße rechtlich ausgestaltet ist der Kulturgüterschutz im Falle der **nicht internationalen** bewaffneten Konflikte. Das Zusatzprotokoll II von 1977 zum IV. Genfer Abkommen bestimmt einen Mindeststandard an Schutzpflichten für alle geschichtlichen Denkmäler, Kunstwerke und Kultstätten, die zum kulturellen oder geistigen Erbe eines Volkes gehören, verstärkt diesen Schutz aber nicht, wie das Übereinkommen von 1954 oder das Zusatzprotokoll I von 1977 im Fall des internationalen bewaffneten Konflikts, durch Entschädigungsbestimmungen oder individuelle strafrechtliche Sanktionen.³⁷ So gesehen bleibt der Kulturgüter-

26 Art. 27.

27 Art. 46 Abs. 2, Art. 23 lit. g.

28 Art. 28 und 47.

29 Art. 56. Ausführlich dazu Stanislaw E. Nahlik, La protection internationale des biens culturels en cas de conflit armé, in: RdC 1967 I, S. 65.

30 Art. 33 und 53.

31 Übereinkommen vom 14. Mai 1954, BGBl. 1967 II S. 1233, 1300. Dazu Karl-Heinrich Buhse, Der Schutz von Kulturgut im Krieg, Hamburg 1959, S. 53 *et passim*; zur weiteren Entwicklung Sabine v. Schorlemer, a.a.O., S. 276 ff., 560 ff.; Hartmut Körbs, Der internationale Schutz von Kulturgütern, in: HuV-19 (1996), S. 138 (143).

32 Art. 3 und 7.

33 Art. 4 bis 6 und 8.

33a BGBl. 1967 II, S. 1300.

34 Art. 54.

35 Art. 23 lit. g und Art. 27.

36 Art. 85 Abs. 4 lit. d, Abs. 5 i.V.m. Art. 147 des IV. Genfer Abkommens.

37 Art. 16.

schutz in Bürgerkriegen und anderen als Folge interner Auseinandersetzungen ausgelösten bewaffneten Konflikten weiter defizitär.

Zusammenfassend läßt sich der internationale Kulturgüterschutz im Kriege nach geltendem Völkerrecht wie folgt beschreiben: Seit 1907 stehen Kulturgüter und geschichtliche Denkmäler, die das kulturelle oder geistige Erbe eines Volkes repräsentieren, sowie Kultstätten und Einrichtungen für Wissenschaft und Kunst unter internationalem Schutz, wenn sie durch internationale bewaffnete Auseinandersetzungen in Gefahr geraten. Der Schutz ist eingeschränkt durch Vorbehalte zugunsten militärischer Erfordernisse (Kriegsraison) sowie durch rechtliche Defizite in Entschädigungs- und Haftungsfragen. Nach 1945 ist der Rechtsschutz solcher Objekte zwar deutlich ausgeweitet und verbessert worden, doch ist er noch immer schwach ausgestaltet in den Fällen nicht internationaler bewaffneter Konflikte, wie sie durch Bürgerkriege, Aufstände und andere interne gewaltsame Auseinandersetzungen an der Tagesordnung sind. Dies mußte die Stadt Dubrovnik im Jugoslawien-Konflikt 1991/95 auf schmerzliche Weise erfahren. Obgleich die UNESCO die Stadt als Weltkulturerbe unter besonderen internationalen Schutz gestellt hat, wurde sie von den jugoslawischen Land-, Luft- und Seestreitkräften mit Bomben und Artillerie beschossen.³⁸

Für Restitutions-, Reparations- und andere Ansprüche der Wiedergutmachung aus Akten und Handlungen, die mit dem Zweiten Weltkrieg in Zusammenhang stehen, kommen deshalb die nach 1945 geänderten und in Kraft getretenen internationalen Schutz- und Haftungsvorschriften nur begrenzt in Betracht. Für solche Ansprüche gelten nach wie vor die älteren, aus heutiger Sicht unzureichenden Normen des ungeschriebenen Völkergewohnheitsrechts sowie der diese Normen kodifizierenden Haager Landkriegsordnung von 1907, sofern sie nicht durch besondere bilaterale Vereinbarungen ergänzt oder ganz ersetzt worden sind. Traditionell war der Friedensvertrag eine solche Vereinbarung, durch die wechselseitige Ansprüche aus Verstößen gegen das Kriegsrecht ausgeglichen worden sind und mit denen den Forderungen des Kulturgüterschutzes in Grenzen nachträglich Achtung erwiesen worden ist.

Zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik ist es nach 1945 zu keinem Friedensschluß in der Form eines alle Kriegsfolgen regelnden Friedensvertrages gekommen. Diese Funktion haben der „2-plus-4-Vertrag“ und andere zwei- und mehrseitige Vereinbarungen der Bundesrepublik mit den vier Alliierten, wie sie im Zuge der Vereinigung der beiden deutschen Staaten 1990 und später getroffen wurden, übernommen. Diese Vereinbarungen gleichen nicht den Friedensverträgen der Vergangenheit.³⁹ So ist z.B. von allen Alliierten gegenüber Deutschland auf Reparationsleistungen für erlittene Kriegsschäden stillschweigend verzichtet worden. Die von der Bundesrepublik mit der UdSSR bzw. mit ihrer Rechtsnachfolgerin, der Russischen Föderation, 1990 und 1992 geschlossenen Verträge über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit sowie über kulturelle Zusammenarbeit, in denen gleichlautende Bestimmungen über die

Rückgabe verschollener oder unrechtmäßig verbrachter Kulturgüter enthalten sind, können gleichwohl als solche die traditionellen Normen des Kulturgüterschutzes im Kriege ergänzende bilaterale Friedensvereinbarungen betrachtet werden. Die Grenzen einer solchen die Normen des traditionellen Kulturgüterschutzes ergänzenden Vertragsanwendung werden durch die besonderen politischen Umstände bestimmt, unter denen die Verträge von 1990 und 1992 zustandegekommen sind.

III. Ausgangspunkt und Verlauf der deutsch-russischen Kontroverse

Konkreter Ausgangspunkt in dem Streit um die Rückgabe von Kunstgegenständen, Bibliotheksbeständen und Archivgut, für das die Öffentlichkeit den sprachlich falschen und rechtlich irreführenden Ausdruck „Beutekunst“ verwendet, sind die beiden deutsch-russischen Vereinbarungen vom 9. November 1990 über gute Nachbarschaft und Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken⁴⁰ und vom 16. Dezember 1992 über kulturelle Zusammenarbeit, abgeschlossen mit der Russischen Föderation als Rechtsnachfolgerin der früheren Sowjetunion.⁴¹ Dort heißt es:

Art. 16 Abs. 2 des Nachbarschaftsvertrages:

„Sie (die Bundesrepublik Deutschland und die UdSSR) stimmen darin überein, daß verschollene oder unrechtmäßig verbrachte Kunstschätze, die sich auf ihrem Territorium befinden, an den Eigentümer oder seinen Rechtsnachfolger zurückgegeben werden“.

Art. 15 des Kulturabkommens:

„Die Vertragsparteien stimmen darin überein, daß verschollene oder unrechtmäßig verbrachte Kulturgüter, die sich in ihrem Hoheitsgebiet befinden, an den Eigentümer oder seinen Rechtsnachfolger zurückgegeben werden“.

Eine inhaltliche Divergenz zwischen dem Vertrag, den die Bundesrepublik noch mit der 1991 untergegangenen Sowjetunion unter Generalsekretär *Gorbatschow* geschlossen hat, und dem Vertrag, den sie mit ihrer Rechtsnachfolgerin unter Präsident *Jelzin* geschlossen hat, besteht nicht. Beide Seiten sind sich darüber einig, daß über den engeren Begriff der „Kunstschätze“ als einer Sammlung von Werken der bildenden Kunst hinaus auch „Kulturgüter“, wie Bücher und Büchersammlungen sowie historisches Archivgut, der Rückgabe unterliegen. Sie sind sich auch darüber einig, daß sich aus der Tatsache, daß eine der beiden Parteien zwischenzeitlich die Staats- und Regierungsform gewechselt hat, nachtei-

38 Süddeutsche Zeitung vom 24./27. Dezember 1992.

39 Nachweise bei *Stanislaw E. Nahlik*, a.a.O., S. 77; s. auch *Stefan Turner*, a.a.O., S. 61 ff.

40 BGBl. 1991 II, S. 702.

41 BGBl. 1993 II, S. 1256.

lige Folgen für eine der beiden Parteien in bezug auf das Ausmaß der Vertragspflichten nicht ergeben.

Schon bald nach Abschluß des Kulturabkommens im Dezember 1992 kam es zwischen beiden Parteien in Dresden zu einer Vereinbarung über die Modalitäten der beiderseitigen Rückführung von Kulturgütern. In dem am 10. Februar 1993 unterzeichneten Protokoll wurde bestimmt, daß eine „Gemeinsame Deutsch-Russische Kommission“ gebildet wird, deren Aufgaben wie folgt umschrieben wurden:⁴²

- die Ausarbeitung von Vorschlägen zur Feststellung und Organisation einer Inventarisierung von Kulturgütern, die der Rückführung unterliegen,
- die Vorbereitung von Empfehlungen zu Ansprüchen, die von Staatsbehörden und -verwaltungen beider Länder in bezug auf die Rückführung von Kulturgütern erhoben werden und
- die Festlegung der Modalitäten solcher Rückführungen.

Die Vertragsparteien haben mit der Beschränkung der Zuständigkeit der Gemeinsamen Kommission auf Ansprüche, die von staatlichen Behörden und entsprechenden Organen erhoben werden, die Geltendmachung von Ansprüchen **Privater** von Anfang an ausgeschlossen. Nur im Wege des diplomatischen Schutzes ist es möglich, private Restitutionsansprüche über die Vertragsstaaten als Heimatstaaten der geschädigten Privatpersonen und ihrer Erben und Rechtsnachfolger anzumelden.⁴³

In Dresden wurde die Bildung von paritätisch besetzten Fachgruppen für die Bereiche Archive/Bibliotheken, Museen/Sammlungen sowie für Rechtsfragen vereinbart. Ferner vereinbarten die Parteien, auf der Ebene der Gemeinsamen Kommission und der Fachgruppen Listen über zurückzuführende Kulturgüter auszutauschen. Die Gemeinsame Kommission soll sich zwei- bis dreimal im Jahr im Wechsel zwischen Deutschland und Rußland zu Beratungen treffen.⁴⁴

In der ersten Sitzung der deutsch-russischen Fachgruppe für Rechtsfragen am 2. und 3. Dezember 1993 in Saarbrücken, auf der die technisch-praktischen Modalitäten der Rückführung von Kulturgütern beraten wurden, zeigte sich, daß über eine Reihe von Rechtsbegriffen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Parteien bestehen, wie etwa über die Frage, ob die Termini „Eigentümer“ und „Besitzer“, „Rechtsnachfolger“ und „Erbe“, „unrechtmäßig“ und „rechtswidrig“ gleichbedeutend sind.⁴⁵ Auf der Folgesitzung der Fachgruppe am 9. und 10. Juni 1994 in Moskau konnten auch grundsätzliche Differenzen in der Bewertung von Vertragsbestimmungen nicht ausgeräumt werden.⁴⁶ Als Folge dieser Uneinigkeit haben sich die Parteien bis heute auf kein Verfahren der Umsetzung der Rückgabvereinbarung geeinigt.

In der ersten Sitzung der Gemeinsamen Kommission am 23. und 24. März 1994 in Moskau bestand noch Konsens zwischen den Parteien, solange es nicht um Fragen der Rückführung, sondern um Vorfragen ging, wie Kulturgüter, die Gegenstand der Rückführung sein könnten, festgestellt und listenmäßig erfaßt werden können. Auch über Fragen der ge-

meinsamen Identifizierung, der Einschaltung von Fachgutachtern und der Schaffung günstiger Arbeitsbedingungen für die von beiden Seiten benannten Experten kam es zu keinen grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten. Einigkeit bestand in der Gemeinsamen Kommission auch darüber, daß nur während und infolge des Zweiten Weltkrieges eingetretene Verluste Gegenstand von Rückführungsmaßnahmen sein können.⁴⁷ Als aber auf dem Moskauer Treffen die deutschen Vertreter der russischen Seite ihre erste Verlustliste überreichten mit dem Vorbehalt, sie später zu ergänzen, war es mit der Einigkeit in der Kommission schon zu Ende. Die russische Seite konnte noch keine dezidierte Verlustliste vorlegen. Es zeigte sich, daß der deutschen Seite die Auffindung verschollener Kulturgüter in Rußland erheblich leichter gelang als der russischen Seite die entsprechende Ermittlung ihrer verlorenen Kulturgüter in Deutschland.

Die russischen Vertreter verständigten die deutschen Kommissionsmitglieder darüber, daß die verantwortlichen Stellen in Rußland die Rückgabe der in Rußland verbliebenen Bücher der Gothaer Schloßbibliothek und von Teilen der graphischen Sammlung aus dem Besitz der Bremer Kunsthalle (sog. „Baldin-Sammlung“)⁴⁸ bereits empfohlen habe. Die deutschen Vertreter in der Kommission konnten ihre Partner nur davon unterrichten, daß sie sich um die Auffindung verschollener russischer Kulturgüter bemühen und einen entsprechenden öffentlichen Aufruf veranlaßt haben.⁴⁹ Die russische Seite ging noch einen Schritt weiter und unterstrich die Ernsthaftigkeit ihrer Absichten durch eine symbolische Geste: Außenminister Kinkel erhielt aus der Hand des Kulturministers *Sidorov* einige Bücher aus der Gothaer Sammlung.⁵⁰ Zu diesem Zeitpunkt waren die Verhandlungen der Hamburger und Bremer Bibliothekare aufgrund persönlicher Kontakte zu ihren Kollegen in der früheren Sowjetunion schon weiter gediehen: 1990 war es erstmals zwischen Hamburg, Dorpat, Riga und Bremen zu einem Ringtausch von Archivalien gekommen, bei dem an Hamburg 1.000 Handschriften aus Rußland zurückgegeben wurden. Ein Jahr später konnte die Hamburger Staatsbibliothek weitere 2.200 Musikhandschriften aus St. Petersburg in Empfang nehmen.⁵¹

Aber auch die russische Seite steht vor der Schwierigkeit, über in Rußland verschollene oder nach Rußland verbrachte

42 Prot. 10. Februar 1993, Ziff. 6, lit. a bis c, abgedruckt in: *Fiedler*, Kulturgüter als Kriegsbeute? Rechtliche Probleme der Rückführung deutscher Kulturgüter aus Rußland, S. 35 ff.

43 Dies gilt beispielsweise für die 1945 auf Gut Holzdorf bei Weimar beschlagnahmte Kunstsammlung des 1941 verstorbenen Industriellen *Otto Krebs*; zu der u.a. 98 hervorragende impressionistische und nachimpressionistische Bilder zählen; s. *Konstantin Akinschal/Grigori Kostlow*, a.a.O., S. 170, 304 f.

44 A.a.O., Ziff. 6, lit. d bis g und Ziff. 7.

45 A.a.O., Prot. vom 3. Dezember 1993, Ziff. 6 und 7.

46 A.a.O., Prot. vom 10. Juni 1994, Ziff. 2.

47 A.a.O., Prot. vom 24. März 1994, Ziff. 3 Abs. 5 und Ziff. 5.

48 Genannt nach *Viktor Baldin*, einem sowjetischen Offizier, der die Blätter 1945 an sich genommen, später aber für die Eigentümer wieder zur Verfügung gestellt hat. S. dazu und zum Schicksal der Bremer Sammlung *Konstantin Akinschal/Grigori Kostlow*, a.a.O., S. 265, 289 ff.

49 A.a.O., Ziff. 6, 8 und 10 Abs. 2.

50 A.a.O., Ziff. 10 Abs. 3.

51 Hamburger Abendblatt vom 29. Mai 1998.

deutsche Kulturgüter keine vollständige Auskunft geben zu können. Die Desorganisation beim Abransport der deutschen Kulturgüter und private Beutezüge sowjetischer Armeeangehöriger und der Mitglieder der „Trophäenbrigaden“ 1945, aber auch das Chaos im Zuge der Auflösung der UdSSR 1991 haben dazu beigetragen.⁵² Nach dem Zerfall der Sowjetunion verblieben deutsche Kulturgüter, die in die nichtrussischen Teilrepubliken gelangt waren, in der Obhut der unabhängig gewordenen Republiken. Nur Georgien und Armenien haben bisher Bücher und Handschriften aus deutschem Bibliotheksbesitz nach Deutschland zurückgeführt.⁵³ Über die Größenordnung der noch in den früheren Teilrepubliken der UdSSR lagernden deutschen Kulturgüter ist wenig bekannt.⁵⁴ Dazu kommt, daß einzelne Stücke des deutschen Kulturguts aus der staatlichen Obhut verschwanden und später im internationalen Kunsthandel auftauchten.⁵⁵ 1995 ist ein Konvolut wertvoller Handzeichnungen aus dem Besitz der Bremer Kunsthalle in New York angeboten worden. Sie waren während des letzten Krieges nach Kyritz in Brandenburg ausgelagert worden und gelangten von dort auf unbekanntem Wege nach Baku. Zuletzt waren die Kunstwerke, darunter die überaus kostbare *Dürer-Zeichnung* „Das Frauenbad“, im Museum der aserbaidschanischen Hauptstadt ausgestellt und nach dem Zerfall der Sowjetunion als gestohlen gemeldet worden.⁵⁶

In der beide Seiten besonders interessierenden Frage des Schicksals des sog. **Schatzes des Priamos** aus früherem Berliner Museumsbesitz, der heute im Puschkkin-Museum in Moskau aufbewahrt wird, stehen sich die deutschen und die russischen Positionen unversöhnlich gegenüber. Die deutsche Seite sieht im **Schatz des Priamos** einen Teil des nationalen Kulturerbes und der kulturellen Identität Deutschlands und seiner Bevölkerung. Diese von *Schliemann* ausgegrabenen archäologischen Zeugnisse hatten, bevor sie nach Moskau gebracht wurden, in deutschen Museen ihren bleibenden Platz gefunden, wo sie, so wird von deutscher Seite vorgetragen, einen prägenden Einfluß auf das deutsche kulturelle Leben entfaltet und kulturelle Integrationsprozesse ausgelöst haben. Der **Schatz des Priamos** könne deshalb nicht anders als nach Berlin zurückgeführt werden. Demgegenüber hebt die russische Seite die hohen Verluste ihrer Kulturgüter im Kriege hervor und betont bei diesem herausragenden archäologischen Fund den Gedanken des gemeinsamen kulturellen Erbes der Menschheit, der nicht zwingend seine Rückführung an den letzten Aufbewahrungsort in Berlin verlange. Die russische Position erhielt indirekt Unterstützung durch Forderungen der Türkei, die den **Schatz des Priamos** dorthin zurückgeführt sehen möchte, von wo er – nach Meinung der türkischen Regierung – schon von *Schliemann* zu Unrecht außer Landes gebracht worden war.

Der Gedanke des „gemeinsamen kulturellen Erbes der Menschheit“ ist in der UNESCO geboren worden in Anlehnung an eine von Malta in der UNO gestartete Initiative, die Meere als „gemeinsames Erbe der Menschheit“ unter internationalen Schutz zu stellen – eine Forderung, die von der internationalen Staatengemeinschaft aufgenommen und in der UN-Seerechtskonvention von 1982 verwirklicht worden

ist.⁵⁷ Die UNESCO hat diesem Gedanken 1972 in einem „Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“⁵⁸ internationale Anerkennung verschafft. Dabei ist jedoch nicht zu übersehen, daß sich das Übereinkommen ausschließlich auf **unbewegliche** Güter des universalen Kultur- und Naturerbes beschränkt.

Unter die Definition des UNESCO-Übereinkommens fallen Denkmäler der Architektur, der Großplastik und der Monumentalmalerei, auch Objekte oder Überreste archaischer Art, städtebauliche, architektonische und landschaftliche Ensembles sowie einzelne Stätten, in denen von Menschenhand oder gemeinsam von Natur und Mensch geschaffene Werke aus geschichtlichen, ästhetischen, ethnologischen oder anthropologischen, künstlerischen oder wissenschaftlichen Gründen außergewöhnlichen universellen Wert besitzen.⁵⁹ Unter diesen Kategorien sind z.B. in China (Tibet) der Potala-Palast in Lhasa, in Deutschland der Aachener Dom und die Würzburger Residenz, in Frankreich Schloß und Park von Versailles, in Ecuador der Galápagos-Nationalpark auf den gleichnamigen Inseln, in der Demokratischen Republik Congo das Okapi-Wildlife-Reservat und in Kroatien die Altstadt von Dubrovnik unter internationalen Schutz gestellt worden. Um dem Verfall und der Zerstörung dieses Erbes vorzubeugen und seine Weitergabe an künftige Generationen sicherzustellen, sind die Vertragsparteien verpflichtet, in eigener Verantwortung Schutz und Erhaltungsmaßnahmen zu ergreifen.⁶⁰ Unter voller Wahrung der Souveränität der Staaten,⁶¹ in deren Hoheitsgebiet sich das fragliche Kultur- und Naturerbe befindet, verpflichten sich die Vertragsstaaten zur internationalen Zusammenarbeit.⁶²

Es liegt auf der Hand, daß sich die Gemeinsame Kommission nicht schon zu Anfang ihrer Beratungen auf eine vom Wortlaut der UNESCO-Konvention 1972 sowie der Verträge von 1990 und 1992 abweichende Behandlung beweglichen Kulturgutes unter den Kategorien des „gemeinsamen kulturellen Erbes der Menschheit“ eingelassen hat. Man einigte sich nur darauf, unter deutscher Beteiligung zunächst

52 *Konstantin Akinschal/Grigori Koslow*, a.a.O., S. 196 ff., 213 ff., 299.

53 Süddeutsche Zeitung vom 31. Oktober/1. November 1996; Hamburger Abendblatt vom 29. Mai 1998. Zu den separaten Raubzügen des ukrainischen Volkskommissariates unter *Nikita Chruschtschow* s. *Konstantin Akinschal/Grigori Koslow*, a.a.O., S. 158 f.

54 *Akinscha und Koslow* berichten von Zugladungen von Kunstgegenständen, die nach Turkmenistan, Tadschikistan und nach Kaluga gesandt wurden, a.a.O., S. 200.

55 S. dazu Prot. vom 24. März 1994, Ziff. 9.

56 Süddeutsche Zeitung vom 11. September 1995.

57 Der Gedanke des „kulturellen Erbes der Menschheit“ erscheint bereits 1954 im Haager Abkommen zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (Art. 1). Mit Recht betont aber *Rudolf Dolzer*, daß dieser Idee erst Anfang der Siebziger Jahre besondere Ausstrahlungskraft zugewachsen ist, s. *Dolzer/Jayme/Mußgnug* (Hg.), Rechtsfragen des internationalen Kulturgüterschutzes, Heidelberg 1994, S. 13 (17).

58 Übereinkommen vom 23. November 1972, BGBl. 1977 II, S. 213 ff.; *Sabine v. Schorlemer*, a.a.O., S. 128.

59 Art. 1 des Übereinkommens, a.a.O. Zur begrifflichen Differenzierung zwischen Kultur- und Naturerbe s. *Sabine v. Schorlemer*, a.a.O., S. 51 ff.

60 Art. 4.

61 Art. 6.

62 Art. 7.

umfassende fachliche Untersuchungen an dem umstrittenen **Schatz des Priamos** durchzuführen und ihn 1995 in Moskau öffentlich auszustellen.⁶³

Auf der zweiten Sitzung der Gemeinsamen Kommission am 29. und 30. Juni 1994 in Bonn bezifferten beide Seiten erstmals in größerem Umfang ihre Rückführungsansprüche. Dabei zeigte sich ein deutliches Ungleichgewicht zu Lasten der russischen und zugunsten der deutschen Restitutionsansprüche – ein Ungleichgewicht, das eine zusätzliche Verschärfung durch den Umstand erfuhr, daß die deutschen Vertreter über den Verbleib russischer Kulturgüter nach wie vor keine Auskunft geben konnten. Die deutsche Seite bezifferte ihren Rückführungsanspruch mit ca. 200.000 Museumsgütern und zwei Millionen Büchern, darunter außer den Prachtstücken der Troja-Funde *Schiemanns* auch 80 Objekte des Eberswalder Fundes aus der deutschen Frühgeschichte, zwei Gutenberg-Bibeln und bedeutende Gemälde- und Graphiksammlungen, wie die Kupferstichsammlung *August des Starken* aus Dresden. Die deutschen Restitutionsansprüche, das Archivgut betreffend, wurden mit drei Kilometern Länge angegeben. Die russische Seite legte eine Liste verloreener Bestände des Katharinen-Schloßmuseums in Puschkin (früher: Zarskoe selo), des Schloßmuseums in Pavlovsk und des landeskundlichen Museums in Orel vor, insgesamt 39.588 Positionen, über deren Verbleib nichts bekannt ist. Beide Seiten behielten sich die Notifizierung weiterer Ansprüche vor.⁶⁴

Angesichts der deutlichen Schwierigkeiten auf deutscher Seite, zu der russischen Verlustliste konkrete Auskunft zu geben, geschweige, entsprechende Restitutionsansprüche erfüllen zu können, nehmen die deutschen Vertreter in der Gemeinsamen Kommission den Standpunkt ein, daß zunächst die kriegsbedingt entfernten Kunstschätze, deren Aufbewahrungsort heute bekannt ist und an deren Identität keine Zweifel bestehen, an ihren Ursprungsort zurückgeführt werden sollen. Sie begründen diesen Standpunkt damit, daß die Restitution von Kunstschätzen nicht nur auf Vertragspflichten beruhe, sondern auch eine politische Dimension im Kontext der Überwindung der Schatten der Vergangenheit besitze. Die Restitution sei Ausdruck des gemeinsamen Gestaltungswillens der beiden Völker im historischen Jahr 1990 und habe nicht zufällig im Nachbarschaftsvertrag dieses Jahres seinen Niederschlag gefunden. Die deutsche Seite verweist auf den engen Zusammenhang des Nachbarschaftsvertrages vom 9. November 1990 mit dem am selben Tage abgeschlossenen „Vertrag über die Entwicklung einer umfassenden Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wirtschaft, Industrie, Wissenschaft und Technik“ und mit dem „Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland“ vom 12. September 1990. Sie betont, daß alle diese Verträge in der „Charta von Paris“ am 21. November 1990 ihre Bestätigung als Beginn einer neuen Ära der Zusammenarbeit gefunden haben. Das gegenseitige Interesse am Ausbau dieser Zusammenarbeit sei die Essenz dieser Verträge und verlange nach einer zukunftsorientierten Vertragserfüllung. Dieses gegenseitige Interesse verbiete es, von Partikularinteressen überlagert zu werden.

IV. Die zentralen Aspekte der rechtlichen Auseinandersetzung um die Abwicklung der Verträge von 1990 und 1992

So überzeugend die deutsche Seite die Verträge des Jahres 1990 als zukunftsweisendes Modell einer Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Rußland interpretiert, ihre Begründung reicht nicht aus, die zentralen Meinungsverschiedenheiten zu räumen, die sich in der Gemeinsamen Kommission in prinzipiellen Fragen der Vertragsanwendung aufgetan haben. Dies gilt vor allem für Art. 16 Abs. 2 des Nachbarschaftsvertrages von 1990 und für Art. 15 des Vertrages über kulturelle Zusammenarbeit von 1992, die zu gegensätzlichen Auffassungen in der Auslegung des gleichlautenden Passus „verschollene oder unrechtmäßig verbrachte Kunstschätze“ bzw. „Kulturgüter“ unter den Parteien geführt haben.⁶⁵

Beide Seiten erkennen grundsätzlich an, daß verschollene oder unrechtmäßig verbrachte Kunstschätze und Kulturgüter zurückzugeben sind. Eine zentrale Meinungsverschiedenheit besteht jedoch darüber, was unter „verschollen“ zu verstehen ist. Die deutsche Seite hält dafür, daß alle Kunstschätze und Kulturgüter, deren Verbleib dem Berechtigten zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses unbekannt gewesen ist, als „verschollen“ zu gelten haben. Der Status solcher Kulturgüter, wenn sie später wiederaufgefunden werden, bedürfe keiner rechtlichen Klärung. Die russische Seite hält dagegen, daß deutsche Kunstschätze und Kulturgüter, die von staatlichen Stellen der Sowjetunion 1945 in Verwahrung genommen wurden, nicht als „verschollen“ zu gelten haben. Unter diesen Begriff könnten nur solche Gegenstände fallen, die von Einzelpersonen unbefugt entfernt oder entwendet wurden und über deren Verbleib staatliche Stellen keine Kenntnis hatten. Zu diesen Gegenständen zählt sie die sog. „*Baldin-Sammlung*“.⁶⁶ Die russische Seite reduziert also den Begriff der „verschollenen Kulturgüter“ auf den Begriff der Plünderung und des Diebstahls, d.h. auf Strafbestände, die allenfalls von Einzelpersonen, jedoch nicht von staatlichen Organen der UdSSR erfüllt worden sind.

Der überwiegende Teil der angemeldeten verschollenen deutschen Kunstschätze respektive Kulturgüter geht auf Beschlagnahmeakte sowjetischer Zivil- und Militärstellen zurück. Diese Gegenstände befinden sich zu großen Teilen auch heute noch in der Obhut russischer staatlicher Einrichtungen, in erster Linie von Museen oder Bibliotheken in Moskau und St. Petersburg, so daß sie sich meist ohne Schwierigkeiten identifizieren lassen. Nur die *Baldin-Sammlung*

63 Prot. vom 24. März 1994, Ziff. 14. Die Ausstellung fand 1996 statt.

64 Prot. vom 30. Juni 1994, Ziff. 4.

65 Mit den Rückgabeansprüchen Deutschlands gegenüber Rußland und den Rückgabeverhandlungen mit Rußland setzt sich *Christine Höhn* auseinander, ohne allerdings auf die Rückgabebestimmungen der Art. 16 Abs. 2 und des Art. 15 im einzelnen einzugehen. *Christine Höhn*, Die Verlagerung deutscher Kulturgüter nach dem Zweiten Weltkrieg aus völkerrechtlicher Sicht, in: HuV-I 8 (1995), S. 26 (31 f.). Ausführlicher als *Christine Höhn* geht *Hartmut Körbs* auf die Rückgabeproblematik im deutsch-russischen Verhältnis ein, a.a.O., S. 145 ff.

66 S. oben S. 43 und Anm. 48.

befindet sich schon in der Verwahrung der deutschen Botschaft in Moskau, ohne daß für ihre Ausfuhr aus Rußland eine Genehmigung erteilt worden ist.⁶⁷

Eine zweite zentrale Meinungsverschiedenheit betrifft den Terminus „unrechtmäßig verbrachte Kunstschätze“ respektive „Kulturgüter“ in den Verträgen von 1990 und 1992. Die deutsche Seite hat geltend gemacht, daß Kulturgüter, die unter Verstoß gegen die Haager Landkriegsordnung von 1907 amtlich beschlagnahmt wurden, ohne Wenn und Aber der Rückgabe unterliegen. Nach Art. 56 HLKO sei jede Beschlagnahme von geschichtlichen Denkmälern oder von Werken der Kunst und Wissenschaft untersagt und solle gegahndet werden. Die russische Seite hingegen sieht in der Verlagerung von Kulturgut auf Initiative und Anordnung von sowjetischen Regierungsorganen und militärischen Kommandostellen keinen Verstoß gegen internationales Kriegsrecht. Solche in Rußland befindlichen Kulturgüter unter staatlicher Obhut können nicht in die Sowjetunion unrechtmäßig verbracht worden sein. Die sowjetische Regierung habe die Bestände der Dresdener Gemäldegalerie, darunter *Raffaels* „Sixtinische Madonna“, die zu Sicherungszwecken 1945 in die Sowjetunion gebracht worden seien, 1955 an die damalige DDR zurückgegeben. Für die nicht zurückgegebenen Kulturgüter mache Rußland den Anspruch „restitution in kind“ geltend, den es in der Gemeinsamen Kommission wie folgt formulierte:

„Im Falle der Unmöglichkeit der Rückführung der während des Zweiten Weltkrieges aus dem Hoheitsgebiet der Sowjetunion verbrachten Kulturgüter werden diese durch Objekte derselben Art und der gleichen Qualität ersetzt, darunter auch Kulturgüter, die nach Beendigung der Kampfhandlungen aus Deutschland in die Sowjetunion verbracht worden sind“.⁶⁸

Die russische Forderung nach „restitution in kind“ für den Fall der Unmöglichkeit der Leistung ist die dritte zentrale Meinungsverschiedenheit der beiden Parteien. Die deutsche Seite hat der russischen Vertragsauslegung wie auch der Forderung nach „restitution in kind“, mit der zugleich ein Zurückbehaltungsrecht geltend gemacht wird, widersprochen. Ein Kompensationsverlangen sei zwar im Rückblick auf die schmerzliche Geschichte des Zweiten Weltkrieges verständlich, finde aber weder in den Verträgen von 1990 und 1992 noch im allgemeinen Völkerrecht eine Stütze. Die russische Forderung nach Ersatz verschollener Kunstwerke durch gleichwertige Stücke sei eine nach Abschluß der Verträge erhobene politische Forderung, die bei der Aushandlung der geltenden Vereinbarungen hätte vorgetragen werden müssen. Mit Blick auf die gegebene Vertragslage sei sie deshalb nicht zu berücksichtigen. Die deutsche Argumentation ist nicht ganz zutreffend insofern, als es in Art. 247 des Versailler Friedensvertrages vom 28. Juni 1919 einen Präzedenzfall des „restitution in kind“ gibt. Darin hatte sich Deutschland verpflichtet, als Entschädigung für die Zerstörung der Universität Löwen Manuskripte, Inkunabeln, Bücher, Landkarten und andere in Zahl und Wert den zerstörten Objekten entsprechende Ersatzstücke für die Biblio-

thek in Löwen bereitzustellen und zusätzlich vier altflämische Altarflügel aus der Hand der Gebrüder *van Eyck* und von *Dirk Bouts* aus Berliner und Münchener Museumsbesitz an Belgien auszuliefern.⁶⁹

Es liegt auf der Hand, daß eine allein auf den Buchstaben der Verträge gestützte Auslegung zu keinem Ergebnis führt, solange die beiden Vertragsparteien in den entscheidenden Vertragsaussagen unterschiedlicher Auffassung sind. Die Verträge von 1990 und 1992 dienen, soweit sie die Rückgabe der von beiden Seiten erbeuteten Kulturgüter zum Gegenstand haben, zwei Zielen: der konkreten Abwicklung des Verbleibs deutscher und russischer Kulturgüter einerseits und der zukunftsorientierten Regelung noch offener Fragen andererseits. Das bloße Beharren auf der buchstabengetreuen Vertragserfüllung kann im besten Fall das erste der beiden Vertragsziele erreichen und auch das nur auf deutscher Seite. Auf einen fairen Interessenausgleich unter den genannten Zielen waren aber die Erwartungen aller Vertragsparteien zum Zeitpunkt des Abschlusses der Verträge gerichtet, da es andernfalls zu keinem Vertragsschluß gekommen wäre.

Im konkreten Fall darf der russischen Seite unterstellt werden, daß sie sich zur Rückgabe erbeuteter deutscher Kulturgüter verpflichtet hat, weil auch die deutsche Seite eine entsprechende Rückgabeverpflichtung für erbeutete russische Kulturgüter anerkannt hat. Leistung und Gegenleistung bestimmen die Erwartungen beider Parteien im Augenblick des Vertragsschlusses. Sollte eine der beiden Vertragsparteien eine Rückgabeverpflichtung eingegangen sein in Kenntnis der Unmöglichkeit zu eigener Leistung oder auch nur in der vagen Erwartung, im Zeitpunkt der Vertragsdurchführung einen Offenbarungseid leisten zu müssen, würde sie bei Vertragsschluß *mala fide*, also bösgläubig gehandelt haben mit allen Konsequenzen, die sich aus einer solchen Haltung für die Umsetzung der Verträge ergeben.

Nun verweist aber die Bundesrepublik in dem Streit über das Ausmaß der von beiden Seiten eingegangenen Vertragsverpflichtungen darauf, daß die westlichen Alliierten nach Kriegsende in den Jahren 1945 bis 1948 einen beträchtlichen Teil der von den Nazis erbeuteten Kunstschätze gegen Empfangsbestätigung der sowjetischen Bevollmächtigten in die Sowjetunion zurückgesandt haben.⁷⁰ Die deutsche Rückgabeverpflichtung könne sich deshalb nur auf solche Objekte beziehen, die in diesen Rücktransporten nicht enthalten waren, sei es, daß im fraglichen Zeitpunkt über den Verbleib weiterer Gegenstände russischer Provenienz den westlichen Alliierten nichts bekannt war, sei es, daß ihre Identifizierung später erfolgte und die inzwischen im Ost-West-Verhältnis eingetretenen politischen Spannungen weitere Rücksendungen verhindert haben. Sollte die deutsche Seite in der Tat in

67 S. dazu Prot. vom 24. März 1994, Ziff. 13.

68 Zit. aus einer unveröffentlichten Stellungnahme des Auswärtigen Amts vom September 1994.

69 Weitere Fälle von „restitution in kind“-Klauseln in den 1947 abgeschlossenen Friedensverträgen: Italien (Art. 75 Ziff. 9), Ungarn (Art. 24 Ziff. 3) und Bulgarien (Art. 22 Ziff. 3). S. dazu *Stefan Turner*, a.a.O., S. 64 f.; *Hartmut Körbs*, a.a.O., S. 147.

70 S. oben S. 39 und Anm. 68.

den Vertragsverhandlungen von der Annahme ausgegangen sein, daß ihre eigene Rückgabeverpflichtung sich nur auf geringe Reste der Kriegsbeute beschränke, die nicht bereits von den westlichen Alliierten zurückgesandt worden waren und die sich noch auf deutschem Territorium ermitteln lassen, während die russische Seite ihrer Rückgabepflicht, abzüglich der 1955 – 1958 nach Dresden und Berlin zurückgegebenen Kunstwerke, in vollem Umfang erst noch nachzukommen habe, so würde aus deutscher Sicht kein Ungleichgewicht in der Frage des Ausmaßes der von beiden Seiten zu leistenden Restitutionsbeständen haben. In diesem Falle würde auf deutscher Seite Bösgläubigkeit im Zeitpunkt des Vertragsschlusses entfallen, nicht aber der Dissens der Vertragsparteien in einem wesentlichen Punkt des Vertrages.

Voraussetzung für die Annahme eines Dissenses, also für die Tatsache, daß sich beide Vertragsparteien über eine entscheidende Vertragsaussage nicht wirklich geeinigt haben, wäre, daß sich aus russischer Sicht die deutsche Seite ungeachtet der von den westlichen Alliierten veranlaßten Rücktransporte zu mehr als nur begrenzten Leistungen verpflichtet hat. Die Frage, wie beide Seiten ihre Leistungsmöglichkeiten, ihre Leistungsbereitschaft und diejenige ihres Vertragspartners eingeschätzt haben, ist schwer zu beantworten. Zum Zeitpunkt des ersten Vertragsschlusses 1990 war der enorme Umfang der in der UdSSR verbliebenen Kulturgüter in Deutschland nicht bekannt.⁷¹ Für die Vermutung, daß ein Dissens gegeben ist, dürfte aber ausreichen, daß beide Vertragsparteien in der Regel ihre gegenseitigen Erwartungen erfüllt sehen wollen.⁷² Dies bedeutet, daß russische Erwartungen auf ein annähernd ausgeglichenes Leistungsaustauschverhältnis nicht erfüllt werden, wenn der deutschen Forderung nachgegeben wird, zunächst diejenigen kriegsbedingt entfernten Kulturgüter, deren Aufbewahrungsort heute bekannt ist und an deren Identität keine Zweifel bestehen, an ihren Ursprungsort zurückzuführen.

Die deutsche Seite hat bisher zu verstehen gegeben, daß sie nicht bereit ist, der russischen Vertragsauslegung entgegenzukommen, und eine „restitution in kind“ nicht anerkennt. Sie befürchtet finanzielle Ausgleichsforderungen in unbegrenzter Höhe, wenn Deutschland seiner eigenen Rückgabepflicht nicht annähernd gleichgewichtig nachkommen kann, aber auf der russischen Rückgabeverpflichtung besteht. Sie hat deshalb angedeutet, ohne es direkt auszusprechen, daß das deutsche Leistungsdefizit bei der Umsetzung des Vertrages bereits durch umfangreiche deutsche Leistungen der Wirtschafts- und Finanzhilfe an Rußland in den Jahren nach Abschluß der Verträge ausgeglichen worden sei. Damit sei einer russischen Erwartung des *quid pro quo* entsprochen worden.

Ob die russische Seite einem solchen Interessenausgleich auf der Ebene ganz unterschiedlicher Vertragspflichten und Leistungsinhalte jemals zustimmen wird, bleibt dahingestellt. Die deutsche Seite macht geltend, daß das fundamentale gegenseitige Interesse, das den Partnerschaftsvertrag von 1990 trage, in der Gesamtstruktur der Verträge und nicht notwendigerweise in den Einzelbestimmungen begründet sei. Nach dem bisherigen Verlauf der Auseinandersetzungen um die

Rückgabe der deutschen Kulturgüter muß aber bezweifelt werden, daß Rußland in der deutschen Wirtschafts- und Finanzhilfe, soweit sie im Rahmen des Nachbarschaftsvertrages gegeben wurde, eine Kompensation für ihre im Zweiten Weltkrieg erlittenen Kulturgüterverluste erkennt. Die russische Seite zögert, die Rückgabeaktion der westlichen Alliierten 1945/48 in die Verhandlungen der Gemeinsamen Kommission einzubeziehen. Wieviel weniger kann erwartet werden, daß sie Leistungen im Rahmen der Wirtschafts- und Finanzhilfe des Westens als Entschädigung für Kulturgüterverluste anerkennt!

In diesem Sinne äußerte sich 1994 der stellvertretende russische Kulturminister *Schwjtkoi* in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung,⁷³ als er erklärte, Kunst dürfe nicht zur Geisel neuer Technologien oder neuer Kredite gemacht werden. Kunstwerke könnten **nur durch Kunstwerke** kompensiert werden. Beide Seiten bekämfigten denn auch bisher nur ihre Bereitschaft,

„die Verhandlungen gemäß den allgemeinen Prinzipien und Normen des Völkerrechts und in Erfüllung der zwischen ihnen geltenden völkerrechtlichen Verpflichtungen partnerschaftlich, zügig, intensiv, mit gegenseitigem Verständnis und dem Ziel baldiger konkreter Ergebnisse fortzusetzen.“⁷⁴

Von einer solchen partnerschaftlichen, zügigen und von gegenseitigem Verständnis bestimmten Vertragsabwicklung sind beide Vertragsparteien noch weit entfernt. Im Juli 1997 distanzierte sich der russische Kulturminister *Sidorov* von dem Vertrag von 1992, als er erklärte: *„Der Vertrag wurde in einer Art Euphorie geschlossen.“⁷⁵* Die Situation hat sich nicht dadurch verbessert, daß die Frage der Rückgabe der deutschen Kulturgüter inzwischen heftiger Auseinandersetzungen zwischen der Duma, dem russischen Parlament, auf der einen Seite und Präsident *Jelzin* auf der anderen Seite geworden ist. Das Parlament hat sich vehement gegen die Rückgabe ausgesprochen und seine ablehnende Haltung durch ein Gesetz zementiert, das die in Rußland befindlichen Kulturgüter aus der Kriegsbeute von 1945 zum Eigentum Rußlands erklärt.

Präsident *Jelzin* hat sich zweimal geweigert, das Gesetz zu unterschreiben, so daß sein Inkrafttreten noch fraglich ist. Es muß sich zeigen, wie das russische Verfassungsgericht in diesem Konflikt entscheiden wird. Schon jetzt ist der Streit über die Rückgabe der deutschen Kulturgüter kein Gegenstand von juristischen Auseinandersetzungen mehr, sondern Teil des innenpolitischen Machtkampfes zwischen Duma und

71 Konstantin Akinschal/Grigori Koslow, a.a.O., S. 279.

72 Kulturminister *Gubenko* erklärte auf einer Pressekonferenz im Oktober 1991, daß die russische Regierung entschieden habe, Kunststrophien nur dann zurückzugeben, wenn sie im Gegenzug Objekte gleicher künstlerischer Qualität erhalte, die von den Deutschen aus der UdSSR gestohlen worden waren. Konstantin Akinschal/Grigori Koslow, a.a.O., S. 285.

73 Süddeutsche Zeitung vom 11./12. Mai 1994.

74 Prot. vom 24. März 1994, Ziff. 4.

75 Hamburger Abendblatt vom 17. Juli 1997.

Jelzin. Es ist daher mehr als fraglich, ob dieser Streit auf der Ebene des Verfassungsgerichts beigelegt werden kann. In der Gemeinsamen Kommission haben die russischen Einwände den innenpolitischen Konflikt um die Legitimität der Rückgabe deutscher Kulturgüter zum Teil schon vorweggenommen. Die sich gegenwärtig abzeichnende Entwicklung in Rußland ist jedenfalls kaum geeignet, um anzunehmen, daß sich die Aussichten auf eine baldige Einigung in der Gemeinsamen Kommission verbessert haben könnten.

V. Rechtliche und politische Lösungsansätze

Welche Lösungen bieten sich nun an in dieser „unendlichen Geschichte“ einer bis heute mehr schlecht als recht funktionierenden Partnerschaft? Bisher hat sich die deutsche Seite im Konflikt um die Rückgabe erbeuteter Kulturgüter wenig beweglich gezeigt, vor allem, wenn es darum ging, die eigene Position zu hinterfragen und Standpunkte der anderen Seite in die eigenen Überlegungen einzubeziehen. Die Haltung des Auswärtigen Amtes, federführend in der Frage der Vertragsabwicklung, beschränkte sich bisher auf den Austausch von Rechtsauffassungen zur Rechtsanwendung und Vertragsauslegung – Auffassungen, die sich nicht durch Originalität auszeichnen. Auch *Wilfried Fiedler*, Staats- und Völkerrechtslehrer an der Universität des Saarlandes und Leiter einer Forschungsstelle für Kulturgüterschutz, der sich pointiert den deutschen Rechtsstandpunkt zu eigen macht, kann den uneingeschränkten deutschen Rückgabeanspruch nicht widerspruchsfrei begründen.⁷⁶ Die Unbeweglichkeit auf deutscher Seite könnte daher rühren, daß der Wortlaut der Verträge von 1990 und 1992 eher den deutschen als den russischen Standpunkt zu stützen scheint. Bei genauerem Hinsehen überzeugt die deutsche Vertragsauslegung aber weniger als sie für sich in Anspruch nimmt. Das Auswärtige Amt glaubt sich zu sehr einem unhistorischen Kontinuitätsdenken verpflichtet und berücksichtigt zu wenig die dynamische Natur der Verträge bei der Gestaltung der deutsch-russischen Beziehungen in der Zukunft.

Die deutsche Seite hält den Wortlaut der Verträge für ausreichend bestimmt und sieht sich durch das Völkerrecht in ihrer Rechtsauffassung bestätigt. Sie sieht deshalb keinen Anlaß, über den Vertragswortlaut hinaus mit der russischen Seite in eine Diskussion einzutreten mit den Konsequenzen, wie sie in der russischen Forderung nach „restitution in kind“ angelegt sind. Die deutsche Seite übersieht dabei, daß die Verträge keine Schiedsklausel und keine Gerichtsstandsvereinbarung enthalten. Ohne die Möglichkeit, im Streitfall eine gerichtliche oder schiedsrichterliche Klärung herbeizuführen, sind die Parteien aber auf eine einvernehmliche Auslegung und Anwendung der umstrittenen Vertragsartikel verwiesen (sog. authentische Vertragsauslegung).

Dazu kommt, daß die zentrale völkerrechtliche Auslegungsregel die deutsche Rechtsposition nicht begünstigt. Aus der Anwendung der allgemeinen Regel für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge⁷⁷ folgt kein Vorrang der wörtlichen Auslegungsmethode („ordinary meaning rule“) vor anderen

Auslegungsmethoden, die auf den Gesamtzusammenhang der Vertragsbestimmungen und auf die Vertragsziele abstellen.⁷⁸ Eine Auslegung unter systematischen und teleologischen Vorzeichen eröffnet aber einen ganzen Fächer von Auslegungsvarianten, die die Parteien dazu zwingen, die letztlich maßgebliche Auslegung im Wege des Kompromisses zu suchen.

Zuletzt erscheint die deutsche Rechtsposition durch die Tatsache geschwächt, daß die umstrittenen Vertragsbestimmungen in eine Form gekleidet sind, die sie eher als allgemeine Prinzipienklärung denn als konkrete und unmittelbar anwendbare Vertragsverpflichtung ausweisen. Die Diktion der umstrittenen Vertragsartikel – wie auch aller anderen Vertragsbestimmungen – läßt sie als **Rahmenvereinbarungen** erscheinen, die erst durch Zusatzvereinbarungen auszufüllen und zu ergänzen sind, bevor sie *realiter* umgesetzt werden können.

Auch die russische Seite hat sich bisher nicht sonderlich beweglich gezeigt in dem Bemühen, ihre verhärteten Positionen aufzubrechen und eine Abwicklung der Verträge im Geist der guten Nachbarschaft zu betreiben. Sie hat zu sehr dem Drang nach ausgeklügelten Wortinterpretationen nachgegeben und sich zu lange in alten Schützengräben des Kalten Krieges verschanzt, als daß man ihr eine konstruktive Haltung nachsagen könnte. Dazu haben Äußerungen, wie die von *Evgenij Usenko*, des Beraters der Duma in Fragen der Rückgabe von Kulturgütern, beigetragen, der in einem offenen Brief der Bundesregierung vorgeworfen hat, sie wolle über die geforderte Rückgabe von Kulturgütern eine Revison der Ergebnisse des Zweiten Weltkrieges erreichen.⁷⁹ Auch die Indifferenz der russischen Öffentlichkeit, von der Tatsache erheblicher Rücklieferungen russischen Kulturguts in den Jahren 1945 – 1948 nicht Kenntnis nehmen zu wollen, behindert die Vertragsabwicklung im Geist der guten Nachbarschaft.

Immerhin hat die russische Seite einen neuen Gedanken in die Debatte geworfen, als sie den Vorschlag machte, Teile der umstrittenen Kulturgüter nach dem Prinzip der „gemeinsamen Nutzung des kulturellen Erbes der Menschheit“ zu regeln – ein Gedanke, der von dem starren und engen Begriff der nationalen Eigentümer- und Besitzerstellung gewegert und ganz neue Denkperspektiven eröffnet. Ein gleicher Gedanke hat 1983 in einer Resolution der Vollversammlung des Europarates einen Niederschlag gefunden. Im Zusammenhang mit der von Griechenland geforderten Rückführung der „Elgin Marbles“ aus London nach Athen⁸⁰ wird darin erklärt, daß die „Einheit des europäischen Kulturerbes“ die Rückkehr umstrittener Objekte innerhalb Europas nicht verlange.

76 *Wilfried Fiedler*, Kulturgüter als Kriegsbeute? Heidelberg 1995, S. 29.

77 Art. 31 Abs. 1 Wiener Vertragsrechtskonvention: „Ein Vertrag ist nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen“.

78 S. *Knut Ipsen*, Völkerrecht, 3. Aufl., München 1990, § 11, Rdn. 12.

79 Hamburger Abendblatt vom 14. April 1997.

80 S. oben S. 40, Anm. 23.

solange ihre Zugänglichkeit für jedermann gewährleistet ist.⁸¹ Der russische Denkanstoß, hervorragende Zeugnisse der kulturellen Vergangenheit im gemeinsamen Interesse zu nutzen, kann wohl Ausdruck der Schwäche der russischen Rechtsposition im Streit um die Vertragsdurchführung sein. Er kann aber auch einen Weg aufzeigen, auf dem beide Parteien, ohne das Gesicht zu verlieren, zu einem Kompromiß finden können, der einen wirksameren Beitrag zu einer Zusammenarbeit der beiden Staaten leistet als es der mechanische Austausch von Kulturgütern zwischen Eigentümern und Besitzern oder die Präsentation von alten Rechnungen und Gegenrechnungen jemals könnte. Denn eine am „gemeinsamen europäischen kulturellen Erbe“ orientierte Vertragsdurchführung eröffnet Kooperationsmöglichkeiten, wie sie sich zwischen Verfügungsberechtigten und Besitzern im Wissen um „ihr Recht“ schwerlich von selbst entwickeln.

Der Moskauer Kunsthistoriker *Alexej Rastorgujew* hat in einem Gespräch mit der Wochenzeitung *Die Zeit*⁸² die Idee deutsch-russischer Pilotprojekte im Rahmen einer Gesamtlösung entwickelt. Sie sollen durch „freiwillige Lösungen“ der Museumsleute, statt durch staatliche Paketlösungen zustandekommen. Dafür nannte er als Beispiel die Stadt Novgorod: Dort sei während des Krieges das Museum mit wichtigen Ikonen und Gemälden von den Deutschen zerstört worden. Mit Unterstützung von deutscher Seite könnte dort eine neue Sammlung russischer Bilder aufgebaut werden, mit Hilfe von Sach- und Geldspenden aus West und Ost. Es wäre aber auch denkbar, aus dem russischen „Trophäenfundus“ eine Sammlung deutscher Kunst auszustellen – nicht Hauptwerke, aber eine kleine repräsentative Sammlung – und darum herum ein Zentrum für russisch-deutsche Beziehungen einzurichten. Die Einrichtung eines Kulturfonds hat auch der Bremer Osteuropa-Historiker *Wolfgang Eichwede* vorgeschlagen. Der Leiter einer internationalen Arbeitsgruppe, die im Auftrag der deutschen Kultusministerkonferenz Erkenntnislücken über russische Kulturgüterverluste schließen soll, sieht in einem Kulturfonds Möglichkeiten zur Verbesserung des Verhandlungsklimas. Die von *Helmut Kohl* geführte Bundesregierung mochte sich jedoch dafür nicht erwärmen.⁸³

Im Blick auf solche und andere Perspektiven ist es sinnvoll, den Begriff des Kulturgüterschutzes, wie er in der Haager Landkriegsordnung verstanden wird, zu präzisieren und ihn nach zwei Seiten abzugrenzen: einerseits gegenüber dem Begriff des Eigentumsschutzes, andererseits gegenüber dem Begriff des kulturellen Erbes der Menschheit. Das Verbot der Kriegsbeute in Art. 56 HLKO dient dem traditionellen **Kulturgüterschutz** im Kriege, d.h. der Erhaltung und dem Schutz unwiderbringlicher geschichtlicher und künstlerischer Zeugnisse eines Volkes respektive, eines Landes vor den Gefahren der Zerstörung, der Plünderung und anderer Formen des Verlustes, denen diese Zeugnisse nicht nur, aber vor allem im Kriege ausgesetzt sind. 50 Jahre nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges kann der Kulturgüterschutz, sofern er nicht nur als nationaler, sondern auch als universaler Kulturgüterschutz verstanden wird, gewährleistet sein, wenn die konkrete Gefahr der Zerstörung, Wegnahme oder

Plünderung nicht mehr gegeben ist, weil das fragliche Kulturgut inzwischen auf andere Weise seine Sicherung erfahren hat.

Vom Kulturgüterschutz der Haager Landkriegsordnung ist der **Eigentumsschutz** zu unterscheiden. Kulturgüterschutz ist, gleichgültig, ob national, europäisch oder universal verstanden, nicht identisch mit Eigentumsschutz. Der Kulturgüterschutz kann gewährleistet sein, auch wenn das Eigentumsrecht verletzt ist. Umgekehrt kann der Kulturgüterschutz ohne Beeinträchtigung des Eigentumsrechts verletzt sein. Ein solcher Verstoß gegen ein bindendes Ausfuhrverbot, mit dem deutsches Kulturgut von hervorragendem geschichtlichen und/oder künstlerischem Wert vor dem Verkauf ins Ausland geschützt werden soll, ist durch den Rückkauf des in London zum Verkauf angebotenen „Evangeliiars Heinrichs des Löwen“ nachträglich korrigiert worden.⁸⁴

Die Haager Landkriegsordnung schützt das Privateigentum an beweglichen Sachen und Immobilien im Kriege gegen jede Form der Wegnahme, auch wenn diese keinen geschichtlichen, künstlerischen oder wissenschaftlichen Wert besitzen.⁸⁵ Plünderung ist ausdrücklich untersagt.⁸⁶ Nur Naturalleistungen von Privatpersonen dürfen für die Unterhaltung der Besatzungstruppen gefordert werden,⁸⁷ (sog. „Requisitionen“). Unter Verstoß gegen die Bestimmungen der Haager Landkriegsordnung zum Schutz des Eigentums weggenommene Gegenstände sind deshalb auch dann zurückzugeben, wenn die Akte der Wegnahme, der Beschlagnahme oder der Plünderung lange Zeit zurückliegen. Eine Ersitzung *mala fide* findet im Völkerrecht keine Stütze. Allenfalls kann der Verfügungsberechtigte durch ausdrücklichen oder durch stillschweigenden Verzicht – letzteres erst nach einem Zeitraum von mindestens 50 Jahren nach Kenntnis der neuen Besitzverhältnisse – einen Rechtsverlust erleiden.

In der Staatenpraxis wurden jedoch verbotene Eingriffe in das Privateigentum infolge kriegerischer Ereignisse selten durch Rückgabe oder durch ausdrücklichen oder stillschweigenden Rechtsverzicht der Berechtigten, sondern durch Reparationsbestimmungen im Friedensvertrag geregelt. Restitutionsansprüche des aus einem Krieg als Sieger hervorgehenden Staates, auch wenn es sich um bedeutende Kulturgüter handelte, wurden mit entsprechenden Ansprüchen des unterlegenen Staates verrechnet, jedoch nicht in voller Höhe.⁸⁸ Privaten Eigentümern, deren Ansprüche nicht befriedigt wurden, blieb dann die Möglichkeit, Entschädigungsforderungen an den Heimatstaat zu richten. Sie waren damit aber nur dann

81 S. *Jeanette Greenfield*, a.a.O., S. 79, 351 (Appendix X).

82 *Die Zeit* vom 17. März 1995.

83 *Süddeutsche Zeitung* Nr. 240/1992.

84 S. *Sabine v. Schorlemer*, a.a.O., S. 403.

85 Art. 46 Abs. 2.

86 Art. 47.

87 Art. 52.

88 Ein in den fünfziger Jahren geführter Rechtsstreit um verbotene und unter politischem Druck zustandekommene Ausfuhr von Kunstgegenständen aus Italien für Rechnung Hitlers ist durch Vergleich entschieden worden; s. Aktuelle Fragen im Spannungsfeld zwischen Völkerrecht und Politik, 25 Gutachten aus 25 Jahren, zusammengestellt von *Hellmuth Hecker*, Hamburg 1973, S. 238.

erfolgreich, wenn auch eine entsprechende Gesetzesgrundlage dafür geschaffen wurde. Auch in solchen Fällen war der Kreis der Entschädigungsberechtigten und die Höhe der Entschädigungsleistungen in der Regel begrenzt.⁸⁹

Schon diese knappen Hinweise zeigen, daß der **Eigentumschutz** gegen Kriegsfolgen schwach ausgebildet ist. Der **Kulturgüterschutz** weist in eine andere Richtung: Bei ihm steht weniger der Gedanke des Schutzes privater Eigentumsinteressen als der Gedanke des Schutzes geschichtlicher und kultureller Zeugnisse eines Volkes oder eines Landes im Vordergrund. Im Zuge der stärker werdenden internationalen Verflechtung auf allen Gebieten tritt auch der Gedanke des Schutzes von Zeugnissen einer **gemeinsamen kulturellen Vergangenheit** an die Seite einer primär die Eigentümerinteressen und die eigenen nationalen Traditionen hütenden Vorstellung von Kulturgüterschutz. Von da ist es nicht weit zu der Vorstellung, sich vom Kriegerbe der Vergangenheit zu befreien, indem bestimmte hervorragende Objekte der „Kriegsbeute“ nach einem halben Jahrhundert als „gemeinsames europäisches Kulturerbe“ i.S. der Europaspaz-Resolution von 1983 definiert werden, für das der Ort der Aufbewahrung nur von zweitrangiger Bedeutung ist.⁹⁰

Für eine Definition des Kriegerbes als „gemeinsames europäisches Kulturerbe“ und eine sich an diesem Gedanken orientierende Kompromißlösung im Streit um die Rückgabe von Kulturgütern käme dann vor allem der **Schatz des Priamos** in Frage. Seitdem **Schliemann** diesen Fund den staatlichen Berliner Museen übereignete, hat er nicht mehr im privaten Eigentum gestanden. Dieses Kunstwerk von Rang und geschichtlichem Zeugnis einer gemeinsamen Vergangenheit von Ost und West, von Russen und Deutschen, beide miteinander verbunden auch im Streit um seinen Besitz, hat schon immer die Phantasie der Menschen beflügelt. Um den **Schatz des Priamos** ranken sich Mythen und Legenden, und er wurde wie kein anderer archäologischer Fund zum Ziel von Verdächtigungen, Vorwürfen und Forderungen. Was läge näher, als ihn zur Grundlage einer fruchtbaren Zusammenarbeit deutscher und russischer Archäologen, Museumskustoden und Kunstwissenschaftler zu machen und weitere Länder an dieser Zusammenarbeit zu beteiligen, wie sie in dieser Form bisher nicht versucht worden ist?

Damit sollen nicht Emotionen kleingeredet werden, die viele kulturinteressierte und geschichtsbewußte Menschen in Deutschland mit dem archäologischen Fund und seiner Entdeckungsgeschichte verbinden. Aber auch die Emotionen der Menschen in Rußland und ihre schmerzlichen Erinnerungen an die enormen Verluste und Zerstörungen unersetzlicher Kunstwerke und Architekturdenkmäler gilt es im Auge zu behalten. An der Wende des zweiten zum dritten Jahrtausend sollte mit neuen Kooperationsformen der Aufbewahrung und Aufstellung der **Schliemann-Funde** und mit der weiteren wissenschaftlichen Erforschung alter und neuer Grabungsstätten in Troja und an anderen Orten, die ja längst nicht abgeschlossen ist, eine erweiterte kulturelle Identifikation möglich sein – eine Identifikation, die sich nicht im Besitz der in den Berliner und Moskauer Museen angesammelten Schätze

erschöpft und sich nicht im nationalen Stolz über das Gewonnene oder Wiedergewonnene sonnt, sondern die mit gemeinsam organisierten öffentlichen Präsentationen und mit der wissenschaftlichen Bearbeitung herausragender Kunstwerke und Denkmäler auf partnerschaftlicher Grundlage einen neuen Anfang setzt. Es ist die Dynamik, die in einer solchen ernstgemeinten, lebendigen und vertrauensvollen Zusammenarbeit und im Wissen um eine gemeinsam durchlittene Geschichte Deutsche und Russen zu einem Zusammenwirken zwingt. In einer dynamischen und ergebnisoffenen Zusammenarbeit im Bereich der Kultur käme auch politische und menschliche Kreativität zu ihrem Recht, die schon immer die erste und stärkste Quelle des grenzüberschreitenden kulturellen Antriebes in Europa war.

In der Kooperation auf diesem zugegebenermaßen schmalen, jedoch bedeutungsvollen Sektor der deutsch-russischen Beziehungen liegt eine Herausforderung am Ausgang dieses Jahrhunderts, der sich die Regierungen ebenso zu stellen haben wie die Museumsdirektoren und alle, denen Gegenstände des europäischen Kulturerbes anvertraut sind. Die Überwindung von Trennlinien in Europa, wie sie sich die Vertragsparteien in den Verträgen von 1990 und 1992 gegenseitig zugesichert haben, verträgt keine Rechthaberei und keine mangelnde Sensibilität, weder in den Verhandlungen der unmittelbar beteiligten Staaten noch in den sie begleitenden öffentlichen Diskussionen. Selbst wenn man sich die Emotionen auf keiner der beiden Seiten zu eigen macht und auf buchstabengetreue Vertragsabwicklung pocht, der Tatsache sollte man sich immer bewußt bleiben, daß wir unser eigenes Erbe in diesem Jahrhundert schlecht zusammengehalten haben, vor trojanischen Gold ganz abgesehen. Darauf hat **Thomas Kielinger** in einem bemerkenswerten Zeitungskommentar hingewiesen, wenn er uns als „Nachgeborene einer großen Diskontinuität“, „deutsche Geschichte genannt“, sieht.⁹¹

VI. Optionen

Vor dem Hintergrund der festgefahrenen Verhandlungen, nicht zuletzt mit Blick auf die innenpolitische Situation Rußlands, ergeben sich in der Frage des weiteren Vorgehens für beide Seiten unterschiedliche Optionen:

1. Beide Seiten beharren auf Vertragserfüllung nach ihren Vorstellungen – eine Option des Abwartens, die die Vertragsbestimmungen des Art. 16 Abs. 2 im Vertrag von 1990 und des Art. 15 im Vertrag von 1992 auf unabsehbare Zeit unerfüllt läßt. Diese Option würde der russischen Seite die Möglichkeit geben, auf unbegrenzte Zeit am *status quo* festzuhalten, allerdings um den Preis, keinen vollen Vertrauensschutz als Vertragspartner Deutschlands in künftigen Verhandlungen zu genießen.

89 Vgl. dazu die Lastenausgleichsgesetzgebung der Bundesrepublik: Reparationsentschädigungsgesetz vom 12. Februar 1969, BGBl. 1969 I, S. 105.

90 Der Gedanke findet sich bereits in Art. 5 des Europäischen Kulturbankkommens vom 19. Dezember 1954, BGBl. 1955 II, S. 1128. Dazu *Sabine v. Schorlemer*, a.a.O., S. 36 ff.; s. auch a.a.O., S. 29.

91 Süddeutsche Zeitung vom 3. Mai 1997.

Für die deutsche Seite hätte die Option des Abwartens den Vorteil, daß keine Rechtspositionen aufgegeben werden, von denen erwartet wird, daß sie in einer fernerer Zukunft unter veränderten politischen Rahmenbedingungen noch einmal mit größerer Aussicht auf Erfolg geltend gemacht werden können. Mit einer solchen Option wäre allerdings das Risiko verbunden, in der Frage der Rückgabe von Kunstwerken, Büchersammlungen und Archivgut künftig weniger zu erreichen als es heute im Wege des Kompromisses möglich wäre, da erfahrungsgemäß die Zeit für den Besitzer, nicht für den Inhaber des Rechtstitels arbeitet. Zusätzlich würde diese Option auf Jahre hinaus die deutsch-russischen Beziehungen, zumindest auf dem Sektor der Kultur, belasten.

2. Die zweite Option ist eine deutsche: Die Bundesregierung erklärt sich schon heute bereit, daran mitzuwirken, daß der bestehende Dissens in der Bewertung zentraler Vertragsbestimmungen (Art. 16 Abs. 2 und Art. 15) und in der Auslegung umstrittener Rechtsbegriffe aufgelöst wird. Dazu müßte sie der russischen Seite signalisieren, daß sie deren Erwartungen über ein ausgeglichenes Leistungsaustauschverhältnis bei der konkreten Vertragsdurchführung prinzipiell anerkennt und die Forderung nach „restitution in kind“ nicht kategorisch ausklammern will.

3. Die dritte Option richtet sich an beide Parteien: Sowohl die deutsche als auch die russische Seite bemüht sich, jede für sich, die stockenden Verhandlungen wieder in Gang zu bringen, indem sie von pauschalen Rückgabe- und Besitzansprüchen Abstand nimmt und Vertragsziele formuliert, die unabhängig voneinander erfüllt werden können. So könnte der Komplex **Schatz des Priamos** separat verhandelt werden unter Berücksichtigung von Vorschlägen der Errichtung einer von beiden Seiten unterhaltenen und gegebenenfalls von internationalen Einrichtungen (Europarat, UNESCO) beauf-

sichtigten Kulturstiftung. Separat verhandelt werden könnten auch alle bereits identifizierten Gemälde- und Graphiksammlungen unter Einbeziehung der russischen Forderung nach „restitution in kind“, letztere aber weniger verstanden als mechanischer Anwendungsmaßstab denn als Orientierungshilfe im Prozeß der Konsensfindung. Und ebenso könnte über die Rückgabe der Bibliotheksbestände und der Archive getrennt verhandelt werden unter dem Gesichtspunkt, daß auch bei einem unausgeglichene Leistungsaustauschverhältnis für solche Kulturgüter das Interesse der russischen Treuhänder nicht den gleichen Rang beanspruchen kann wie das Interesse der deutschen Eigentümer, denen durch die Wegnahme dieser Kulturgüter gravierende Lücken in ihren wissenschaftlichen und der Geschichtspflege verpflichteten öffentlichen Einrichtungen entstanden sind.

Es ist keine Frage, daß sich die erste der drei genannten Optionen nur als Rückzugsposition versteht, da nur die Optionen 2 und 3 den Vertragszielen gerecht werden. Die beiden letzten Optionen setzen allerdings ein hohes Maß an Flexibilität in der Anspruchshaltung voraus, vor allem aber den politischen Willen, zu einem Einvernehmen mit dem Vertragspartner zu kommen. Ein *quid pro quo* sollte nicht vorrangig die Verhandlungsführung der beiden Seiten bestimmen, eher das Ergebnis einer vertrauensvollen Zusammenarbeit sein. Wann immer deutsche „Vorleistungen“ in Form von Milliardenkrediten an Rußland unterschwellig die deutsche Verhandlungsposition bestimmen und umgekehrt auf der russischen Seite die Zustimmung zur Vereinigung der beiden Staaten als russische „Vorleistungen“ gedacht wird, sollten sich beide Parteien daran erinnern, daß Dankbarkeit keinen hohen Stellenwert in den internationalen Beziehungen besitzt. Nur die verantwortliche Gestaltung der Zukunft im vertrauensvollen Miteinander zählt.

Zur Tätigkeit der Zentralstelle im Lande Nordrhein-Westfalen für die Bearbeitung von nationalsozialistischen Massenverbrechen bei der Staatsanwaltschaft Dortmund

Ulrich Maaß*

I. Vorbetrachtung

Die Frage, wie die Aufarbeitung und die Bewältigung der Furchtbarkeit der Geschehnisse der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft zu erfolgen hat, stellt sich seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Von den Nürnberger Prozessen bis zum Haager Tribunal ist es die **Justiz**, die aufgerufen ist, die von Staats wegen begangenen Verbrechen zu erfassen, aufzuarbeiten und strafrechtlich zu sanktionieren. Immer wieder ist dabei der Justiz der Bundesrepublik Deutschland vorgehalten worden, daß sie sich bei ihrer Aufgabe, die Verbrecher

zu bestrafen, schwertue. Nachdem ihr infolge der Wende im Jahre 1989 die Aufgabe zugekommen war, auch den kriminellen Gehalt aus der DDR-Vergangenheit strafrechtlich zu bewältigen, hat man die sattsam bekannten Vorwürfe wieder

* Oberstaatsanwalt **Ulrich Maaß** ist stellvertretender Leiter der Zentralstelle im Lande Nordrhein-Westfalen für die Bearbeitung von nationalsozialistischen Massenverbrechen bei der Staatsanwaltschaft Dortmund. Dieser Beitrag erhebt keineswegs Anspruch auf Wissenschaftlichkeit und soll auch nicht bereits Bekanntes aus allgemein zugänglichen Publikationen wiederholen, sondern lediglich ein Bericht über Bedingungen und Erfahrungen im Rahmen der Strafverfolgung von nationalsozialistischen Gewaltverbrechen sein.

vernehmen können, daß die Justiz gegenüber den Nazi-Verbrechern ein Auge zugeedrückt habe, um in demselben Zusammenhang zu hören, daß sie nunmehr und richtigerweise – im Hinblick auf das DDR-Unrecht – hellwach reagiere.¹ Ein Schelm, der dabei Böses denkt und etwa den Vorwurf herauszuhören vermeint, daß die Justiz auf dem rechten Auge blind sei.

Die Prozesse gegen nationalsozialistische Gewalttäter sind stets Gegenstand enormen öffentlichen Interesses gewesen. Sie wurden vereinzelt in der Öffentlichkeit kritisiert und zeigten die häufig zu hörende Forderung, es müsse ein „Schlußstrich“ gezogen werden.² Dieser demoskopisch manifesten „Volksmeinung“ steht die nicht nur von seiten sogenannter antifaschistischer Kreise erhobene Kritik zu „lascher“ strafrechtlicher Verfolgung von Untaten aus der Zeit des Dritten Reiches gegenüber.

Diese oft tagespolitisch motivierten und interessenbedingten Auseinandersetzungen mit dieser Vergangenheitsbewältigung sind durch den langjährigen Häftling des Konzentrationslagers Auschwitz *Hermann Langbein* treffend charakterisiert worden:

„Man könnte es sich leicht machen: Man sucht eine Reihe von Prozessen heraus, die mit einem unbefriedigenden Urteil geendet haben – man würde nicht lange suchen müssen –, und wettert dann über die Justiz in Deutschland und deren Verseuchung durch unbelehrbare Nazis. Sicherlich würde eine solche Darstellung honoriert werden. Sie wäre aber einseitig. Also muß sie abgelehnt werden. Aus demselben Grund ist es abzulehnen, wenn man verhältnismäßig strenge Urteile herausklaubt und diese als Beweis dafür nimmt, daß ohnedies alles in Ordnung sei“.³

Unabdingbar erscheint es mir, im Rahmen dieser Vorerörterungen den Historiker *Peter Steinbach* zu zitieren, der allerdings vorrangig die Rolle der Justiz für die Wissenschaft würdigt:

„Unsere Kenntnis über die nationalsozialistischen Gewaltverbrechen verdanken wir im wesentlichen der Arbeit der Zentralen Stelle (der Landesjustizverwaltungen in Ludwigsburg) und den in Ermittlungsverfahren wie vor allem in den verschiedenen NS-Prozessen tätig gewordenen Gutachtern. Es ist sicherlich ein angemessenes Urteil, wenn wir betonen, daß die Geschichtswissenschaft allein kaum das dunkelste Kapitel der deutschen Geschichte – wenn nicht der jüngeren Geschichte überhaupt – mit einer Radikalität aufgeklärt hätte, die dem staatlichen Strafverfolgungs- und Rechtsprechungsauftrag zwangsläufig entspricht. Staatsanwälten, Gutachtern und Richtern mußte es in den NS-Strafverfahren zuerst darauf ankommen, die Tat zu rekonstruieren, historische Fakten aufzuklären und damit die Voraussetzungen einer ‚Wahrheitsfindung‘ zu schaffen, die justitabel war. Zahlreiche Gutachten, Dokumentenbände, Prozeßakten und Untersu-

chungsunterlagen versinnbildlichen eine durchaus geschichtswissenschaftliche Leistung, die möglicherweise ohne Vergleichmaßstab, ganz sicher ohne Vorbild ist. Es gilt, sich diese Leistungen ins Gedächtnis zu rufen, wenn der gewiß erwägenswerte, aber doch pauschale Vorwurf erhoben wird, weite Teile der Justiz hätten vor der Aufgabe versagt, die Folgen des Nationalsozialismus ‚zu bewältigen‘.“⁴

II. Alliierte Prozesse

Den Anfang der juristischen Auseinandersetzung mit den Gewaltverbrechen, die in deutschem Namen in Europa begangen worden waren, bilden die alliierten Kriegsverbrecherprozesse. Der Hauptkriegsverbrecherprozeß in Nürnberg vom 20. November 1945 bis 1. Oktober 1946 hat sich gegen die sogenannten Hauptkriegsverbrecher, gegen die „Prominenz“ des Dritten Reiches gerichtet, für deren Verbrechen es keinen geographisch bestimmbar Ort gab. Ansonsten galt das Prinzip, Kriegsverbrecher durch die Länder aburteilen zu lassen, in denen sie ihre Verbrechen begangen hatten.

Die Nachfolgeprozesse wurden von den Besatzungsmächten in eigener Regie durchgeführt. Bekannt sind die durch amerikanische Militärgerichte nach dem Hauptkriegsverbrecherprozeß geführten zwölf großen Nachfolgeprozesse u.a. gegen Ärzte, Juristen und leitende Beamte des Auswärtigen Amtes.

In den drei westlichen Besatzungszonen wurden in den ersten Nachkriegsjahren allein 4.763 Personen durch alliierte Militärgerichte verurteilt. Aber auch in anderen, während der Naziherrschaft von Deutschen besetzten Ländern, im ehemaligen Ostblock, in den Niederlanden, in Dänemark, Frankreich, Italien u.a. haben Verfahren wegen nationalsozialistischer Verbrechen stattgefunden.

Nach vorsichtigen Schätzungen – verlässliche Zahlen aus den ehemaligen Ostblockländern liegen nicht vor – sind mindestens 35.000, nach anderen Schätzungen 50.000 bis 60.000 Personen verurteilt worden.

In 806 Fällen ist die Todesstrafe in den drei westlichen Besatzungszonen Deutschlands verhängt worden, 486 Todesurteile sind vollstreckt worden.

III. Deutsche Gerichtsbarkeit

Die Verfolgung der nationalsozialistischen Verbrechen durch deutsche Strafverfolgungsbehörden und Gerichte setzte erst nach und nach ein. Im Herbst 1945 nahm die ordentli-

1 So z.B. *Sibylle Tönnes*, Töten mit einem Federstrich, in: *Die Zeit* vom 9. Mai 1997.

2 Im Jahrbuch der öffentlichen Meinung, hrsg. vom Allensbacher Institut für Demoskopie, wurden regelmäßig Daten über die Meinung zu den NS-Prozessen publiziert.

3 *Hermann Langbein*, Im Namen des Deutschen Volkes: Zwischenbilanz der Prozesse wegen nationalsozialistischer Verbrechen, Wien 1963, S. 11.

4 *Peter Steinbach*, Nationalsozialistische Gewaltverbrechen, Berlin 1981, S. 49.

che Gerichtsbarkeit ihre Tätigkeit wieder auf. Das Kontrollratsgesetz Nr. 4 vom 30. Oktober 1945 begründete die Zuständigkeit der deutschen Gerichte im Fall nationalsozialistischer Straftaten, wenn diese von deutschen Staatsbürgern an anderen deutschen Staatsbürgern oder Staatenlosen begangen worden waren. Die erforderliche Zuständigkeitsermächtigung wurde jedoch am Anfang nur nach Einzelfallprüfung erteilt, für die britische Zone ab 30. August 1946 allgemein.

Das Kontrollratsgesetz Nr. 10 vom 20. Dezember 1945 schuf die Rechtsgrundlage für deutsche Gerichte, strafbare Handlungen unter dem Gesichtspunkt des Verbrechens gegen die Menschlichkeit abzuurteilen. Nach diesem Gesetz sind bis zum Sommer 1951 rund 5.230 Personen verurteilt worden, davon aber nur knapp 100 wegen Tötungsdelikten.

Im Jahre 1951 zogen die Alliierten die Vorbehalte gegenüber der Zuständigkeit deutscher Strafgerichte zurück. Gleichzeitig entfiel die Rechtsgrundlage nach dem Kontrollratsgesetz Nr. 10. Es galten nur noch die Vorschriften des deutschen Strafrechts, und zwar des zur Tatzeit geltenden Rechts (Art. 103 Abs. 2 GG), das den Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit nicht kannte. Weitgehende Justizhoheit erlangte die Bundesrepublik durch den sogenannten Überleitungsvertrag (Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen zwischen den drei Westmächten und der Bundesrepublik Deutschland vom 26. Mai 1952). Nach Art. 3 Abs. 3 des Vertrages behielten sich die drei Mächte allerdings weiterhin die Verfolgung u.a. derjenigen nationalsozialistischen Verbrechen vor, derentwegen die Strafverfolgungsbehörden der Alliierten bereits eine endgültig abgeschlossene Untersuchung durchgeführt hatten.

Die Bestimmungen des „Überleitungsvertrages“ hatten auf die durch deutsche Strafverfolgungsbehörden bearbeiteten NSG-Verbrechen erhebliche Auswirkungen. So bestand ein Verfahrenshindernis, wenn ein Täter von einem alliierten Gericht abgeurteilt oder freigesprochen worden war, aber auch dann, wenn die alliierten Ermittlungsbehörden ein Verfahren eingestellt, es also nicht vor ein Gericht gebracht hatten. Eine „mißliche“ Folge dieser Regelung lag darin, daß ein Verfahrenshindernis auch bei Verurteilung in Abwesenheit gegeben war. Insoweit sei an das bekannte „Frankreich“-Verfahren gegen *Lischka* und andere vor dem Landgericht Köln erinnert.

Diese später erkannte Lücke führte zu dem deutsch-französischen Abkommen vom 2. Februar 1971, das am 15. April 1975 in Kraft getreten ist und durch das die deutsche Gerichtsbarkeit erweitert worden ist, und zwar auch auf Verfahren, in denen Verurteilungen durch französische Gerichte in Abwesenheit der Beschuldigten ergangen sind, und in denen eine Einstellung durch die französischen Strafverfolgungsbehörden ohne sachliche Prüfung verfügt worden war, wenn die Person des Täters nicht identifiziert werden konnte.

Die Verfolgung der nationalsozialistischen Verbrechen durch deutsche Strafverfolgungsbehörden nach Wiedererlangung der – eingeschränkten – deutschen Justizhoheit bezog

sich zunächst auf die auf verschiedenen Wegen den örtlichen Verfolgungsbehörden zur Kenntnis gelangten Taten, wobei deren Zuständigkeit durch die Strafprozeßordnung vorgegeben war. In erster Linie handelte es sich um Taten, die im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Staatsanwaltschaft begangen worden waren: im Bezirk der Staatsanwaltschaft Dortmund z.B. die Verfahren wegen verschiedener Tötungsdelikte im Ortsteil Bittermark gegen ehemalige Angehörige der Gestapo Dortmund.

Darüber hinaus konnte die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft auch durch den Wohnsitz eines Tatverdächtigen begründet werden. Derartige Fälle sind aber selten praktisch geworden.

IV. Errichtung der Zentralen Stelle in Ludwigsburg

Eine Wende trat Mitte der 50er Jahre ein. Eine Kette von Zufällen hatte im Jahre 1956 Ermittlungen ausgelöst, die zu dem inzwischen weithin bekannten Ulmer Einsatzgruppenprozeß geführt haben. Zehn Angeklagte sind im Sommer 1958 vom Schwurgericht in Ulm wegen ihrer Beteiligung an der Ermordung mehrerer tausend Juden im deutsch-litauischen Grenzgebiet nach dem Einmarsch der früheren deutschen Wehrmacht in die Sowjetunion zu Freiheitsstrafen verurteilt worden. Dadurch wurde der Öffentlichkeit vor Augen geführt, welch schwerwiegende Verbrechen bis dahin nicht verfolgt worden waren. Auch die Justiz reagierte. In der Erkenntnis, daß die für die örtlichen Staatsanwaltschaften und Gerichte bindenden Zuständigkeitsregeln der Strafprozeßordnung einer umfassenden und systematischen Aufklärung der überwiegend im Ausland begangenen Taten hinderlich waren, beschlossen die Landesjustizminister und Justizsenatoren im Herbst 1958 die Errichtung einer „Zentralen Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung nationalsozialistischer Verbrechen“, die am 1. Dezember 1958 in Ludwigsburg ihre Tätigkeit aufnahm.

Diese Zentrale Stelle ist keine Strafverfolgungsbehörde. Ihre Aufgabe besteht darin, alle erreichbaren Erkenntnisse über die außerhalb der Bundesrepublik Deutschland begangenen NSG-Verbrechen zu sammeln und zu sichten und sie alsdann an eine örtlich zuständige Staatsanwaltschaft abzugeben.

V. Zentralstellen im Land Nordrhein-Westfalen

Als Folge der Tätigkeit der Zentralen Stelle in Ludwigsburg wurden in Nordrhein-Westfalen durch Erlaß des Landesjustizministers vom 25. September 1961 bei den Staatsanwaltschaften in Dortmund und Köln zwei für das ganze Land zuständige Zentralstellen zur Verfolgung von NS-Taten begründet, wobei

- der Zentralstelle Köln die Zuständigkeit für die Bearbeitung von nationalsozialistischen Massenverbrechen in den – dem Wirtschaftsverwaltungshauptamt der SS unterstandenen – Konzentrationslagern und im Zusammenhang mit

- der Deportation in solche Lager begangenen Gewaltverbrechen übertragen worden ist, und
- die Zentralstelle Dortmund für alle sonstigen nationalsozialistischen Massenverbrechen, die außerhalb des Bundesgebietes begangen worden sind, eingerichtet worden ist.

Die Begrenzung auf nationalsozialistische Massenverbrechen, d.h. auf solche, die im Rahmen der von der nationalsozialistischen Führung befohlenen Vernichtungsaktionen größeren Ausmaßes (die sogenannte Endlösung, die Beseitigung der Gegner des Regimes usw.) begangen worden sind, fiel in den folgenden Jahren ebenso weg wie die Begrenzung auf außerhalb der Bundesrepublik Deutschland begangene Taten. Die Zentralstellen sind somit für alle nationalsozialistischen Verbrechen, also auch Kriegsverbrechen, zuständig, ohne Rücksicht auf den Tatort. Voraussetzung für ein Tätigwerden der Zentralstelle als Strafverfolgungsbehörde ist allerdings eine von der Strafprozeßordnung begründete Zuständigkeit, d.h., der eines nationalsozialistischen Verbrechens Verdächtige muß seinen Wohnsitz in Nordrhein-Westfalen haben oder aber die Tat muß in Nordrhein-Westfalen begangen worden sein.

Da die allermeisten NS-Taten jedoch im Ausland begangen worden sind und der Wohnsitz eines Tatverdächtigen bei der Aufnahme der Ermittlungen nur in den seltensten Fällen bekannt ist, ist zunächst eine Zuständigkeit nicht begründet. Es ist nun die Aufgabe der Zentralen Stelle in Ludwigsburg, in solchen Fällen nach § 13 a StPO eine Zuständigkeitsbestimmung durch den Bundesgerichtshof herbeizuführen. Bestimmt dieser nach § 13 a StPO ein in Nordrhein-Westfalen gelegenes Landgericht als zuständiges Gericht, so ist damit nach der Strafprozeßordnung auch eine Zuständigkeit einer der Zentralstellen in Köln oder Dortmund begründet.

VI. Zentralstelle bei der Staatsanwaltschaft Dortmund

Bei „Dem Leiter der Zentralstelle im Lande Nordrhein-Westfalen für die Bearbeitung von nationalsozialistischen Massenverbrechen bei der Staatsanwaltschaft Dortmund“ (so die exakte Bezeichnung der Zentralstelle) sind seit der Gründung im Jahre 1961 bis 1998 1.346 Verfahren anhängig geworden. Von diesen Verfahren sind nach der letzten statistischen Erhebung noch 31 nicht abgeschlossen. In diesen 31 Vorgängen werden 368 Tatverdächtige verfolgt. Von den insgesamt 1.315 abgeschlossenen Verfahren ist der größte Teil eingestellt worden, und zwar aus verschiedensten Gründen.

In 55 bei der Zentralstelle bearbeiteten Verfahren ist gegen einen, vielfach aber auch gegen mehrere, zum Teil bis zu zehn Tatverdächtige Anklage erhoben worden. Die erhobenen Anklagen haben sich gegen insgesamt 158 Personen gerichtet. In zwölf Fällen ist es zu Freisprüchen, in 32 Fällen zur Verurteilung gekommen. Die übrigen angeklagten Verfahren sind ohne Verurteilung beendet worden, z.B. durch Einstellung wegen Verjährung oder wegen dauernder Verhandlungsunfähigkeit oder Tod des Angeklagten.

Der nach meiner Einschätzung relativ hohe Prozentsatz von Anklagen und Verurteilungen ist allerdings in erster Linie auf Aufklärungerfolge in den Anfangsjahren der Zentralstelle zurückzuführen. Ein solcher Erfolg konnte in den späteren Jahren nicht mehr erreicht werden. Aus den seit Anfang 1974 anhängig gewordenen Verfahren ist nur in sieben Fällen gegen neun Personen Anklage erhoben worden. Diese rückläufige Zahl der Anklagen ist u.a. auch durch die mit zunehmendem Zeitablauf verbundenen Beweisschwierigkeiten zu erklären.

Die anfangs stetig steigende Anzahl von Ermittlungsverfahren sank in den späteren Jahren immer mehr. Zu Beginn der 80er Jahre wurden nur noch wenige Vorgänge neu anhängig, 1981 z.B. fünf. Zu jener Zeit war die Zentralstelle, bei der in den Jahren 1965 bis 1972 zum Teil mehr als 20 Staatsanwälte tätig waren, nur noch durch einen Oberstaatsanwalt als Leiter zu 50% seiner Arbeitskraft besetzt. Dies änderte sich gegen Ende der 80er Jahre durch die Freigabe der VN-Archive und den damit für die zentrale Stelle in Ludwigsburg ermöglichten Zugang zu den Fahndungslisten der „United Nations War Crimes Commission (UNWCC)“ und des „Central Registry of War Criminals and Security Suspects (CROWCASS)“. Die Verfahrenseingänge stiegen sprunghaft an. Bei der Zentralstelle in Dortmund wurden über 400 derartige Vorgänge anhängig.

Nicht unerwähnt darf die Tatsache bleiben, daß sich nach der „Wende“ ein unschätzbares Potential an neuen Erkenntnisquellen durch die Öffnung der Archive insbesondere in der ehemaligen Sowjetunion und in der früheren DDR („Stasi-Unterlagen“) ergeben hat. Allerdings ist hier einschränkend festzuhalten, daß der dadurch eingetretene Beweismittelgewinn, der Bedeutung für ältere, bereits abgeschlossene Verfahren erlangend kann, sich letztlich durch den enormen Zeitablauf seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges stark relativiert.

VII. Unter welchen rechtlichen Gesichtspunkten können nationalsozialistische Verbrechen heute noch verfolgt werden?

Hier steht die Frage der Verjährung, d.h. des von Amts wegen zu beachtenden Erlöschens des Strafanspruchs des Staates zur Debatte. Die Verjährungsfristen für die Verfolgung der verschiedenen Delikte sind unterschiedlich, sie reichen heute von drei bis zu 30 Jahren. Ausgenommen hiervon sind Mord (§ 211 StGB) und Völkermord (§ 220a StGB), eine Vorschrift, die allerdings erst durch Gesetz vom 9. August 1954⁵ in das Strafgesetzbuch eingefügt worden ist.

Bei der Berechnung der Verjährungsfristen sind einige Sonderregelungen für NSG-Verbrechen zu beachten. Aufgrund des Gesetzes über die Berechnung strafrechtlicher Verjährungsfristen vom 13. April 1965 bleibt bei der Berechnung der Verjährungsfrist für die Verfolgung von Verbrechen, die mit lebenslangem Zuchthaus bedroht gewesen sind, die Zeit vom 8. Mai 1945 bis zum 31. Dezember 1949 außer Ansatz. Eine Verjährung von nationalsozialistischen Mordtaten, deren Verfolgung seinerzeit auf 20 Jahre befristet war, konnte danach nicht vor dem 31. Dezember 1969 eintreten. Die Ver-

5 BGBl. 1954 II, S. 729.

folgung des grundsätzlich nicht mit lebenslanger Strafe bedrohten Totschlags (§ 212 StGB) war zu diesem Zeitpunkt nach § 67 Abs. 1 StGB a.F. bereits verjährt, ebenso wie die Verfolgung aller anderen Delikte.

Durch das 9. Strafrechtsänderungsgesetz vom 4. August 1969 ist die Verjährungsfrist für Mord auf 30 Jahre verlängert worden, so daß die Verjährung am 31. Dezember 1979 eingetreten wäre.

Durch das 16. Strafrechtsänderungsgesetz vom 16. Juli 1979 ist die Verjährung für Mord aufgehoben worden, falls die Tat bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht verjährt war. Mordtaten, die am 16. Juli 1979 noch nicht verjährt waren, können heute noch verfolgt werden, d.h. auch unter dem in der Praxis bedeutsamen Gesichtspunkt der Beihilfe.

Die Verjährung beginnt grundsätzlich mit dem Tag der Tat. Wenn die Zeit von der Tatbegehung bis zum 8. Mai 1945 in die Verjährungsfrist einzubeziehen ist, waren viele der Mordtaten am 16. Juli 1979 schon verjährt und konnten nicht mehr verfolgt werden. Nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs⁶ hat die Verjährung geruht, d.h. die Zeit bis zum 8. Mai 1945 ist nicht zu berücksichtigen, wenn die Straftat aus der Motivierung der nationalsozialistischen Machthaber nicht verfolgt worden wäre, falls sie schon damals Gegenstand eines Strafverfahrens geworden wäre.⁷ Das Scheitern der Strafverfolgung während der nationalsozialistischen Zeit aus politischen Gründen gilt zweifellos für die Fälle, bei denen die Tat in Ausführung der von der nationalsozialistischen Führung befohlenen Vernichtungsaktionen größeren Ausmaßes (Endlösung, Beseitigung von Regimegegnern usw.) begangen worden ist.

Wie ist es aber bei sonstigen Kriegsverbrechen, z.B. bei der unter mordqualifizierenden Voraussetzungen begangenen Tötung von Zivilisten? Hier sei auf den Fall des ehemaligen Leutnants der 3. Kompanie des Grenadierregiments (mot) 29 der 3. Panzergrenadierdivision *Lehnick-Emden* hingewiesen. Im Jahre 1993 ist er der Tötung von 15 Frauen und Kindern unter Mordvoraussetzungen am 13. Oktober 1943 in der Nähe von Caiazzo/Italien angeklagt worden. Durch das Urteil des Landgerichts Koblenz vom 18. Januar 1994 ist das Verfahren wegen Verfolgungsverjährung eingestellt worden, weil die Zeit vom 13. Oktober 1943 bis zum 8. Mai 1945 in die Verjährungsfrist einzubeziehen war, die Verjährung also nicht geruht hat. Nach Ansicht des Gerichts handelte es sich bei der Tat nicht um ein Geschehen, bei dem der als Gesetz eingeschätzte Führerwille der Verfolgung der Tat schon zur Kriegszeit objektiv entgegengestanden hat. Gestützt auf Gutachten verschiedener Historiker hat das Gericht nicht ausschließen können, daß die Tat jedenfalls auf dem italienischen Kriegsschauplatz auch schon damals verfolgt worden wäre, so daß die Zeit zwischen Tatbegehung und dem 8. Mai 1945 in die Verjährungsfrist einzubeziehen und die Tat somit am 16. Juli 1979 bereits verjährt war. Das Urteil ist vom Bundesgerichtshof bestätigt worden. Anzumerken bleibt, daß sowohl das Landgericht Koblenz als auch der Bundesgerichtshof⁸ keine Zweifel an der Schuld des Angeklagten haben aufkommen lassen.

Diese Grundgedanken sind auch von der Staatsanwaltschaft bei der Prüfung der Verjährungsfrage zu berücksichtigen, so daß viele der als „schlichte Kriegsverbrechen“ begangenen Morde wegen Verjährung nicht mehr verfolgt werden können. Anders sind möglicherweise Mordtaten auf dem russischen Kriegsschauplatz und auf dem Balkan zu beurteilen.

Auf jeden Fall bedeutet dies eine weitere Hürde bei der Verfolgung von nationalsozialistischen Verbrechen. Nach Ansicht z.B. von *Schreiber* ist diese Hürde so hoch, daß sie fast einer Selbstblockade der Justiz bei der Verfolgung von nationalsozialistischen Gewalttätern gleichkommt.⁹

Eine besonders restriktive Auswirkung auf die Verfolgung von NS-Verbrechen hatte auch eine, mit diesen Folgen vermutlich nicht bedachte Änderung des § 50 Abs. 2 StGB a.F. (jetzt § 28 Abs. 1 StGB) durch das Einführungsgesetz zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 24. Mai 1968. Nach dieser Vorschrift – § 28 Abs. 1 StGB – ist die vom Gesetz angeordnete Höchststrafe zwingend zu mildern, wenn besondere, im Gesetz normierte persönliche Merkmale, welche die Strafbarkeit des Täters begründen, beim Tatteilnehmer fehlen. Nach ständiger Rechtsprechung ist der die Tat persönlich ausführende befehlsgemäß Handelnde nicht Täter der Tat, sondern Gehilfe. Der auf Befehl handelnde Mordschütze, d.h. der an einer Exekution unmittelbar Beteiligte, ist Gehilfe, nicht Täter. Als Täter werden in solchen Fällen *Hitler, Himmler, Heydrich* und *Göring*, d.h. die Großen des „Dritten Reiches“ angesehen, auf deren Befehl die Tat ausgeführt worden ist.

Der Tatbestand des Mordes umfaßt Merkmale, die täter- und solche die tatbezogen sind. Täterbezogen ist u.a. das Merkmal der Tötung aus niedrigen Beweggründen. Diese niedrigen Beweggründe stellen ein besonderes persönliches Merkmal im Sinne des § 28 Abs. 1 StGB dar. Fehlt es bei dem Gehilfen, so ist die angeordnete Höchststrafe zwingend zu mildern. Durch diese Milderung der angeordneten Höchststrafe änderte sich nach damaliger Rechtslage auch die Verjährungsfrist. Die Tat eines Mordgehilfen, bei dem die persönlichen Merkmale nicht vorlagen, war schon vor dem 16. Juli 1979 verjährt. Er kann somit heute nicht mehr verfolgt werden. Das bedeutet, daß der Schütze, der auf Befehl einen Juden erschießt, was beim Haupttäter zur Bejahung niedriger Beweggründe führt, heute nur noch verfolgt werden kann, wenn ihm selbst ebenfalls niedrige Beweggründe nachgewiesen werden können, *in praxi* kaum machbares Unterfangen.

Werden der Verfolgung von nationalsozialistischen Verbrechen also schon vom Gesetz und von der Rechtsprechung erhebliche Hürden aufgebaut, so kommen in der täglichen Rechtsanwendung die Schwierigkeiten hinzu, die mit dem Nachweis eines Geschehens nach jetzt über 50 Jahren verbunden sind.

6 Vgl. nur BGHSt 18, 367 ff.; BGHSt 23, 137 (139).

7 In der britischen Zone regelte § 3 der Verordnung vom 23. Mai 1947 ausdrücklich das Ruhen der Verjährung für Fälle dieser Art.

8 BGH, in: NJW 48 (1995), S. 1297.

9 *Gerhard Schreiber*, Deutsche Kriegsverbrechen in Italien: Täter-Opfer-Strafverfolgung, München 1996, S. 149.

What is behind Human Rights? European Master's Degree in Human Rights and Democratization 1997 - 1998

Laurence Hart*

1998 will be certainly remembered as the year of the 50th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights: meetings, speeches, celebrations and a plethora of other initiatives have invaded specialised journals and the media. In certain environments it was fashionable to use the word „human rights“ and to discuss about this issue.

If this insistence has brought up a major awareness it is yet difficult to argue although there are a few indications that something is moving: a world wide famous Italian clothing company has recently stopped manufacturing in a country where the law does not forbid the exploitation of children. Unfortunately, when it comes to taking steps in order to ensure the effective respect of human rights, States seem to forget the generosity and openness expressed in formal speeches for the celebration of the anniversary of the Universal Declaration. This attitude is common among the „civilised“ European states and examples can be found without much difficulty: slaughters and continuous violations of basic rights in Algeria are considered by the international community as „internal affairs“, the Kurdish issue, which has recently touched the European Union (EU) with the arrival in Italy of one of the leaders of a Kurdish Liberation movement, is considered an annoyance, paradoxically spoiling the festive atmosphere of the anniversary of the Universal Declaration. States of former Yugoslavia are still to be held responsible for violations of basic human rights but when it comes to business European states seem to have short memory.

Others say that, although human rights are far from being respected, there has been a definite progress: the number of states which are not using torture since the signature of the Universal Declaration in 1948 has considerably decreased; is it not a positive achievement?

Therefore studying and analysing these issues has become of paramount importance to keep the debate alive and to take steps in the direction of the adoption of concrete measures to ensure respect of human rights. In this context, in 1997, a new programme founded by the European Commission (Directorate General I-A) was established: the „European Master's Degree in Human Rights and Democratization“. This initiative is the result of the co-operation of 15 European universities, led by the coordinating University of Padua (Italy). The director of the course is Prof. Antonio Papisca who has gathered in the team many important academics and experts; the participating Universities have a long tradition of studies and commitment in the field of human rights: Dublin (Ireland), Thessaloniki (Greece), Université Robert Schuman of Strasbourg (France), Abo Akademi (Finland), Odense

(Denmark), Catholic University of Leuven (Belgium), Vienna (Austria), Luxembourg (Luxembourg), Maastricht (The Netherlands), Coimbra (Portugal), Bochum (Germany), Deusto (Spain), Lund (Sweden) and Essex (Great Britain).

The programme lasts one academic year, from October until July, and comprises a first semester of basic courses in Venice (Italy) together with all the fellow students and a second semester of specialisation in one of the participating Universities. In between there is a training week „in the field“. A written examination at the end of the first semester has to be taken, a number of essays have to be submitted and a final dissertation has to be written in order to achieve the „European Master's Degree in Human Rights and Democratization“. The course is open to graduates of the EU and of States which have applied for EU membership.

In October 1997, I arrived in Venice after having passed the selection for the course; until then I had been working for almost a year for different international organisations, such as the Organization for Co-operation and Security in Europe (OSCE) and the United Nations (UN), in the Balkans, preparing and monitoring elections. I was willing to give a more scientific background to my working experience and this course seemed to be the right choice, even though I was a little doubtful because the Master programme was completely new, therefore there was no feedback on previous editions and because I gave up some possible working opportunities. After a solemn inauguration ceremony in the picturesque frame of Palazzo Ducale, at the presence of various national and international authorities, the course started. The other 54 colleagues, mainly female, were coming from all over the EU, Hungary and Latvia and had different backgrounds: some of them were freshly graduated, while others had experience with NGOs or IOs in the field, sometimes in harsh environments; a couple were working for governmental organisations. Despite the difference, a very good atmosphere was immediately created: we were all eager to deepen our knowledge on human rights at the presence of highly qualified academics and field experts. We were each supplied with e-mail addresses and Internet access allowing us to dig in the archives of the international organisations, NGOs and other interesting institutions; we could also exploit a rather well equipped library inside the Palladio Centre, located on the Giudecca Island, think-tank and headquarters of our activities.

The first week of lectures was directed by the University of Deusto and it was a general introduction; it dealt with the

* Laurence Hart, M.A., is Associate Expert and Operations Officer for the International Organisation for Migration (IOM), Costa Rica.

origins and developments of human rights as part of international law. During this week we also met an officer from the UN High Commissioner for Human Rights allowing us to have a practical insight in our studies. Prof. *Jaime Oraà*, the academic responsible for this first week, enjoyed very much having coffee with the students around Venice during the breaks and the spare time.

The topic of the second week, organised by the University of Bochum, was about the systems of international protection of human rights; an interesting lecture was held by an officer of the OSCE High Commissioner on National Minorities. The academic responsible, *Dr. Hans-Joachim Heintze*, loved telling jokes and was never seen far from his companion: a small backpack. What was inside no-one ever managed to know.

On the third week we dealt with civil and political rights: Prof. *Paul Lemmens*, academic responsible for the Catholic University of Leuven, engaged us in very detailed lectures about the European Convention on Human Rights and involved some of us in a rather interesting (and amusing) Moot Competition.

The fourth week was still about civil and political rights and it focussed on the implementation of international legal instruments on human rights within national constitutional law. Prof. *Jean François Flauss* from Université Robert Schuman of Strasbourg was the academic responsible.

Week 5 saw Prof. *Koen De Feyter* from the University of Maastricht as an academic responsible dealing with economic, social and cultural rights, globalisation and human development issues. An interesting simulation of an international conference on the respect of minorities and environment was set up: creativity of many participants made the whole event rather hilarious in certain moments.

Dr. Attracta Ingram from the National University of Ireland in Dublin was in charge of week 6: she dealt with the philosophical justifications of rights; human rights and democracy in comparative perspective.

Week 7 was the week of Prof. *Antonio Papisca*, „father“ of 54 pioneers, from the University of Padua: we had the chance to deal with International political system, foreign policies and human rights; identity, ethnicity and multiculturalism; democratising the international system. The week was concluded with a round table with the presence of an Italian diplomat in Geneva, the Ambassador of India in Italy, and the Special Assistant to the UN High Commissioner for Human Rights.

Academic responsible of week 8 was Prof. *Horst Fischer* from the University of Bochum: a real hurricane constantly moving among our desks, questioning us, definitely impossible to fall asleep during his lectures. The topic was a legal and challenging one: Humanitarian law and human rights; international criminal jurisdiction.

Then came Prof. *Fred Grunfeld* from the University of Maastricht, academic responsible for week 9: he introduced us to the theories and techniques of conflict resolution. His contributions were highly appreciated by all of us.

The following week we discussed and followed lectures on human rights and democracy in Europe: a new challenge for the Continent (Council of Europe and OSCE). A mixture of political and legal issues introduced by the volcanic and cheerful academic responsible from the University of Essex, Ms. *Aisling Reidy*.

The topic of week 11 led by Prof. *Francisco Lucas Pires* from the University of Coimbra focussed on the EU and human rights. We went through the most recent jurisprudence and legal instruments adopted by the EU.

Finally, in the coldest week of the season we had the pleasure to meet the coldest country of the course: Finland. The topic dealt with had many practical insights: Democracy, human rights, electoral observation, institution building. Prof. *Markku Suksi*, the academic responsible from Abo Akademi, had to manage with worn out „Masterini“ after so many weeks of lectures.

Then came our turn to show our knowledge: the examination. Ten questions about the topics discussed in the previous months. Some of them were general while others were cases to solve on the basis of relevant articles and protocols of Conventions we dealt with during the course. We had six hours to answer; tension among students was visible, impossible to cheat, security measures were high. I think no-one remembers what happened after the end of the examination as the nearby bar was invaded and emptied; fortunately the owner made sufficient provisions beforehand.

Then we flew on an Italian military plane to Sarajevo for one week: it was our training week and field mission. Led by Prof. *Papisca*, this experience did not spare breathtaking events: a fire on the bus that was taking us to Mostar stranded us in a Bosnian mountain village, no-one was injured but two cameras and two passports disappeared in the big barbecue. We had to wait several hours in a cold bar before we were rescued by the Italian forces and taken safely back to Sarajevo under the snow.

The rest of the week was devoted to lectures of officers of international organisations operating in the Bosnian theatre: we had the possibility to meet, among others, the representatives of OSCE, UNESCO, the UN High Commissioner for Human Rights, the UN High Commissioner for Refugees, the Office of the High Representative, the Ombudsman, the International Organisation for Migration, the Ambassadors of the EU, the Minister for Education of Bosnia-Herzegovina and various members of NGOs. Workshops with the International Federation of Red Cross and Red Crescent, Radio 99 (an independent multiethnic radio), the UN International Police Task Force and one with a representative of the local Serb

minority were also organised. On the day before our departure we were supposed to go to Visegrad, in Republika Srpska (the Serbian entity of Bosnia-Herzegovina), in order to meet the local authorities, a representative of an NGO and the Human Rights Officer of OSCE, but the arrest of an alleged war criminal in the area forced us to remain in Sarajevo. In these occasions foreigners and personnel of international organisations are requested to keep low profile and to avoid unnecessary movements, this being a clear symptom of an unstable situation. During the stay we met students of Sarajevo University and an official reception at the residence of the Italian Ambassador, Mr. *Michele Valensise*, was organised in our honour. We felt rather flattered. Special thanks should be conveyed to the Italian Army in charge of our safety and transportation, Lt. *Di Vittorio* and his men.

During the second semester we were scattered among the participating universities for our specialisation period. Destiny brought me to Bochum. In fact it was my choice as I had been told it was a well equipped institution for the purpose of my dissertation topic: refugees. Together with other six colleagues, an Italian, two Belgians, a Dutch, a French and a Finnish we met in the grey German city, located in the Ruhr region, famous for its coal mines in the past and now full of industries. I felt totally displaced at the beginning because I did not speak a single word of German. Fortunately, the courses and the research were in English, nevertheless this restricted my socialisation to English-speaking persons. Our accommodation in the University student house was of a good standard: we all had a single room with appropriate space and lighting and we shared with other students kitchen and bathrooms.

Prof. *Fischer*, *Dr. Heintze* and *Dr. Spieker* did their best to make us feel comfortable also from a research point of view providing us computers to work on, an adequate literature and space for our research at the library of the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict of the university. We were all assigned to one of the above stated academics in order to be followed during our research period on the topic we had chosen; mine dealt with the temporary protection status in Europe for refugees and displaced persons.

The lectures organised *ad hoc* for us and ten students of the „Network On Humanitarian Assistance (NOHA)“ comprised a variety of topics and speakers: Humanitarian Law with case studies on Liberia, Kosovo and Rwanda were led by Prof. *Fischer* with the assistance of *Dr. Spieker*, while Refugee Law and Minority Rights was conducted by *Dr. Heintze*. During the courses, members of UN Peace-keeping Forces in missions such as Lebanon, Cyprus and Bosnia were invited to give us practical insights on the challenges that UN has to face with their limited powers, due to their limited mandate. A representative of the UN High Commissioner for Refugees in Germany illustrated us the problems that a refugee encounters when entering the country and the weak legal basis of certain actions taken with respect to refugees by the German government.

Concerning the minority issue we were lectured by a diplomat working for the OSCE High Commissioner on National Minorities. Negotiation skills and problems in delivering humanitarian aid and assistance were brilliantly exposed by a member of the Overseas Development Institute, an international NGO who had a vast field experience mainly in Africa. Interaction with students of the NOHA completed the picture mixing experiences, different backgrounds and preparations.

In September 1998, the majority of the Master's students were sent to Bosnia-Herzegovina on behalf of OSCE to monitor the parliamentary elections: the first working field experience for many. At the end of the same month we all gathered in Venice for the discussion of our dissertation in front of an international commission and for the award of the degree. This last event, which was also the inauguration of the new academic year (the beginning of the second edition of the Master's Degree), took place very formally at the presence of many personalities: a speech was also addressed by the President of the European Commission, Mr. *Jacques Santer*.

The „European Master's Degree in Human Rights and Democratization“ is a big challenge also on the logistical point of view: dealing with 54 students (the second edition has about 90 participants) and their administration, which includes the supply of studying material, the management of accommodation, food, transport, bureaucracy is not a small task and generally the first year is one of a trial where many problems may arise. Notwithstanding, we suffered really minor inconveniences, i.e. in Venice the distance of the canteen from our accommodation and the centre where our lectures took place compelled us to spend a long time on the „Vaporetti“ on the canals. The landscape was so charming that these difficulties were soon forgotten.

From the academic point of view it can be said that some professors placed an excessive burden of reading material on us considering the high number of hours devoted to lectures. Furthermore, in the second semester, we believe that our evaluation by professors in certain universities had considerable discrepancies: assessment of dissertations did not reflect the adoption of a common parameter in marking our works.

Finally, some students, namely the French and the Dutch, did not have the possibility to participate to the OSCE election monitoring mission in Bosnia-Herzegovina in September. A better coordination with the Ministries of Foreign Affairs of the participating States could, in the future, avoid these unpleasant incidents.

The same applies for the post-Master period where information about vacancies and working opportunities did not seem to flow from the organizers of the Programme: if it is true that a job or an internship in the field of human rights cannot be taken for granted at the end of the Master for everyone, it is also true that one of the aims of the programme is to create experts in the field of human rights who, one day, should work as academics or as officers in international

organisations. Means should be found to promote the candidatures, such as the establishment of a database with the relevant information of the participants to be submitted to international organisations and NGOs with whom some kind of agreement should be concluded. Follow up on this issue should be constantly assured.

Some of us now are working for various institutions and certainly the presence on the CV of the „European Master's Degree in Human Rights and Democratization“ has

contributed to our present position. A few examples may give a clearer idea: an Italian colleague is now Human Rights Observer for the UN Mission in Guatemala (MINUGUA), an Irish one is working for the Council of Europe in Strasbourg, a Dutch is a volunteer in the legal department of Amnesty International, a Spanish is about to leave for a two year assignment with UNESCO in Cambodia, a Finnish is working as an assistant professor in her University and a German is currently in Albania with OSCE managing education and development projects.

World Wide Web-Kompendium zum humanitären Völkerrecht

Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft

<http://europa.eu.int/comm/echo>

Auswärtiges Amt

<http://www.auswaertiges-amt.de>

Bundesministerium der Justiz

<http://www.bmj.bund.de>

Bundesministerium der Verteidigung

<http://www.bundeswehr.de/bmvg>

Bundesregierung

<http://www.government.de>

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

<http://www.gtz.de>

Deutscher Bundestag

<http://www.bundestag.de>

Deutsches Rotes Kreuz

<http://www.drk.de>

Europäische Union

<http://europa.eu.int>

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik

<http://www.rz.uni-hamburg.de/ifsh>

Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht

<http://www.ruhr-uni-bochum.de/ifhv>

Internationale Föderation der Rotkreuz- und

Rothalbmondgesellschaften

<http://www.ifrc.org>

Internationaler Strafgerichtshof

<http://www.un.org/icc>

International Institute for Humanitarian Law

<http://194.243.52.209/iuhl.htm>

Internationales Komitee vom Roten Kreuz

<http://www.icrc.org>

Internationales Straftribunal für das ehemalige

Jugoslawien

<http://www.un.org/icty>

Internationales Straftribunal für Ruanda

<http://www.un.org/ictr>

Johanniter-Unfall-Hilfe

<http://www.johanniter.de>

Malteser-Hilfsdienst

<http://malteser.org>

Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches

Recht und Völkerrecht

<http://www.mpiv-hd.mpg.de>

Max-Planck-Institut für ausländisches und

internationales Strafrecht

<http://www.iuscrim.mpg.de>

Nordatlantikvertrags-Organisation

<http://www.nato.int>

Norwegian Institute for International Affairs

<http://www.nupi.no/default-e.htm>

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

<http://osceprag.cz>

Overseas Development Institute

<http://www.oneworld.org/odi>

Royal Institute for International Affairs

<http://www.riia.org>

Stiftung Entwicklung und Frieden

<http://bicc.uni-bonn.de/sef>

T.M.C. Asser Instituut

<http://www.asser.nl>

Union of International Associations

<http://www.uia.org>

Vereinte Nationen

<http://www.un.org>

Westeuropäische Union

<http://www.weu.int>

Erklärung Kinkels vor Abschluß der diplomatischen Staatenkonferenz zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs

Bundesaußenminister *Dr. Klaus Kinkel* erklärte heute (17. Juli 1998) vor Abschluß der diplomatischen Staatenkonferenz zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs:

„Am letzten Verhandlungstag der Konferenz in Rom ist die Entscheidung für die Errichtung eines Weltstrafgerichtshofs zur Verfolgung schwerster Verbrechen in Reichweite gerückt. In der Nacht zum 17. Juli hat das Konferenzbüro einen umfassenden Vorschlag für das künftige Gründungsstatut des Internationalen Strafgerichtshofs vorgelegt. Nach meiner Auffassung bietet dieser Entwurf die Aussicht, die Zustimmung einer hinreichenden Zahl von Staaten zu finden.“

Die Bundesregierung begrüßt diese Entwicklung nachdrücklich. Sie hat sich sowohl in der mehrjährigen Vorbereitungsphase als auch im Verlauf der zurückliegenden schwierigen Verhandlungswochen mit großer Entschiedenheit und in enger Abstimmung mit ihren europäischen Partnern und einer großen Zahl gleichgesinnter Staaten für einen starken, funktionsfähigen und unabhängigen Internationalen Strafgerichtshof eingesetzt. Mit der Vorlage des abschließenden Entwurfs verbindet sich die Hoffnung, daß dieses Ziel ungeachtet aller Widerstände jetzt erreicht werden kann.

Ich stelle mit Zufriedenheit fest, daß wesentliche Elemente der deutschen Verhandlungsposition Eingang in den Entwurf für das Gerichtshof-Statut gefunden haben:

1. Der Internationale Strafgerichtshof wird die nationalen Strafverfolgungsinstanzen ergänzen und nicht etwa ersetzen. Nur wenn eine Strafverfolgung auf nationaler Ebene nicht möglich ist oder der Wille hierzu fehlt, soll der Internationale Strafgerichtshof aktiv werden (Prinzip der Komplementarität).

2. Der Internationale Strafgerichtshof wird sich auf die Aburteilung von Schwerverbrechen konzentrieren. Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen werden als Verbrechenstatbestände im Statut definiert. Dabei erfaßt der Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit schwere Menschenrechtsverletzungen auch in Friedenszeiten, und als Kriegsverbrechen können auch bestimmte im Bürgerkrieg begangene Greueltaten geahndet werden.

3. Die Anklagebehörde kann von sich aus Ermittlungen aufnehmen und unterliegt hierbei nur der Kontrolle der Ermittlungskammer des Gerichts.

Kinkel zur Einigung der internationalen Gemeinschaft auf die Errichtung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs

Bundesaußenminister *Dr. Klaus Kinkel* erklärte heute (18. Juli 1998) zum erfolgreichen Abschluß der Staatenkonferenz zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs in Rom:

„Gestern Abend hat die internationale Rechtsordnung und der Kampf gegen die Straflosigkeit schwerster Verbrechen einen bedeutsamen, ja historischen Sieg errungen:

Die internationale Gemeinschaft hat sich bei der Staatenkonferenz in Rom auf die Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs geeinigt. Urheber und Täter schwerster Verbrechen wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und von Kriegs-

4. Der Internationale Gerichtshof wird seine Funktionen frei von politischer Einflußnahme ausüben können. Dabei werden die Zuständigkeiten des Weltsicherheitsrates für die Friedenssicherung gewahrt.

5. Die Vertragsstaaten werden mit dem Internationalen Strafgerichtshof umfassend zusammenarbeiten. Soweit erforderlich werden sie die innerstaatlichen Voraussetzungen hierfür zu schaffen haben. Den nationalen Sicherheitsinteressen wird dabei gebührend Rechnung getragen.“

In einigen Punkten hätte ich mir weitergehende Regelungen gewünscht. So wird sich die von deutscher Seite befürwortete universelle Zuständigkeit des Gerichtshofs angesichts massiver Widerstände zunächst nicht durchsetzen lassen. Nach dem Entwurf kann der Gerichtshof seine automatische Jurisdiktion unter der Voraussetzung ausüben, daß entweder der Staat, auf dessen Territorium die Verbrechen begangen worden sind, oder der Heimatstaat des Täters Vertragspartei sind. Diese Beschränkung wird jedoch mit wachsender Anzahl von Vertragsbeitritten an Bedeutung verlieren.

Auch die erheblichen Meinungsunterschiede zur Definition des Verbrechens des Angriffskrieges werden sich bis zum Konferenzende nicht überbrücken lassen. Ich begrüße jedoch, daß dieses Verbrechen nicht zuletzt als Ergebnis der beharrlichen Bemühungen der Bundesregierung im Grundsatz Aufnahme in die Liste der Verbrechenstatbestände des Statuts gefunden hat. Die Bundesregierung wird sich weiterhin nachdrücklich für eine angemessene Verbrechensdefinition mit dem Ziel einsetzen, dem Internationalen Strafgerichtshof künftig die Aburteilung auch des Verbrechens des Angriffskrieges zu ermöglichen. Hierbei muß der besonderen Rolle und Verantwortung des VN-Sicherheitsrats für Sicherheit und Frieden Rechnung getragen werden.

Ich hoffe, daß sich eine Gesamteinigung auf der Grundlage des Entwurfs erzielen lassen. Ich appelliere an die übrigen Delegationen, bestehende Bedenken gegen das unter schwierigsten Bedingungen gefundene Kompromißpaket zurückzustellen, es nicht wieder aufzuschüren und damit den Weg für die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs freizumachen. Von Rom muß die Botschaft ausgehen, daß künftig bei der Begehung von Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit nicht mehr auf Straflosigkeit gehofft werden kann.“

verbrechen werden künftig auch dann nicht mehr straffrei ausgehen, wenn nationale Strafrechtssysteme versagen. Nach der Errichtung der *Ad hoc*-Gerichte für das frühere Jugoslawien und für Ruanda ist mit dem Beschluß von Rom über den künftigen Internationalen Strafgerichtshof eine Entscheidung getroffen, die in ihrer Bedeutung kaum zu überschätzen ist.

Die Bundesregierung begrüßt mit Freude und Genugtuung diese Entscheidung. Der neue Internationale Strafgerichtshof wird uns ein erhebliches Stück auf dem Weg zu einer Weltordnung voranbringen, in der das Recht gestärkt wird und die schlimmsten Verbrechen nicht mehr ungestraft bleiben. Über Jahre hinweg hat sich die deut-

sche Seite trotz aller Schwierigkeiten dafür eingesetzt, den Verhandlungsprozeß voranzubringen. Diese Arbeit hat sich gelohnt. In das nunmehr beschlossene Gerichtshof-Statut sind viele deutsche Vorschläge eingeflossen. So konnte etwa erreicht werden, daß der unabhängige Chefankläger eine hinreichende Untersuchungsbefugnis von Amts wegen erhält. Auch bei der Ausformulierung der Verbrechenstatbestände, namentlich desjenigen der Kriegsverbrechen, hat die deutsche Seite eine maßgebliche Rolle gespielt.

Ich danke der deutschen Delegation bei der Staatenkonferenz in Rom, die über fünf Wochen hinweg hart und erfolgreich gearbeitet hat. Ihre Mitglieder, darunter auch junge Wissenschaftler, Juristinnen und freiwillige Helfer von den besten Universitäten unseres Landes, haben das Ansehen der deutschen Seite in Rom gestärkt.

Erklärung Fischers zum 50. Jahrestag der Proklamation der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte

Bundesaußenminister *Joschka Fischer* erklärte heute (9. Dezember 1998) zum 50. Jahrestag der Proklamation der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte am 10. Dezember 1948 und zu der aus diesem Anlaß vorgesehenen Zeichnung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs durch Deutschland in New York:

„Die zentrale Botschaft der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte lautet: Die Wahrung der Würde des Menschen und seiner unveräußerlichen Rechte sind Grundlage für Frieden, Sicherheit und Stabilität. Diesen Anspruch haben sich die inzwischen 185 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zu eigen gemacht. Sie werden von der Weltöffentlichkeit in ihrem Handeln daran gemessen. 50 Jahre nach ihrer Verabschiedung hat die Allgemeine Erklärung einen Standard geschaffen, der von keinem Mitgliedstaat der Vereinten Nationen in Frage gestellt wird. Hier muß unsere Menschenrechtspolitik ansetzen: Wir müssen den Standard der Allgemeinen Erklärung in weltweit geübte Praxis umsetzen.“

Deutschland nimmt diesen Jahrestag zum Anlaß, in New York das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs zu zeichnen. Mit der Einigung auf dieses Statut im Juli des Jahres hat die internationale Gemeinschaft einen Meilenstein für den effektiven Schutz der Menschenrechte gesetzt. Urheber und Täter schwerster Menschenrechtsverletzungen werden künftig nicht mehr straffrei ausgehen. Die aktuellen Fälle der letzten Wochen haben der Welt erneut die Notwendigkeit eines solchen Gerichts vor Augen geführt. Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, daß der Strafgerichtshof

Nunmehr gilt es, den Gerichtshof mit Leben zu erfüllen. Es müssen jetzt die Voraussetzungen geschaffen werden, daß das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs in absehbarer Zeit in Kraft tritt. Die Bundesregierung wird an den Arbeiten des nunmehr eingerichteten Vorbereitungsausschusses aktiv mitwirken. Nächstes Ziel muß es sein, die Verfahrensordnung des Gerichtshofes möglichst bald zu erarbeiten. Dann geht es um den Aufbau und die Herstellung der Arbeitsfähigkeit des jetzt beschlossenen Internationalen Strafgerichtshofs, der seinen Sitz in den mit uns befreundeten Niederlanden, in Den Haag, haben wird.

Wir müssen gemeinsam erreichen, daß diese neue und wichtige Institution eine Bastion wird gegen die Straflosigkeit, ein Trost für die Opfer und eine Hoffnung für alle, die sich nach mehr Gerechtigkeit sehnen.“

einen wirksamen Beitrag zur Achtung der Menschenrechte leisten wird.

Die aktive Menschenrechtspolitik der Bundesregierung ist Ausdruck einer wertorientierten Außenpolitik: Die Achtung und der aktive Schutz der Menschenrechte weltweit ist ein zu verteidigender Wert an sich. Das Eintreten für die Menschenrechte ist aber auch konkrete Interessenpolitik. Das ureigenste gesellschaftliche Interesse an Wohlstand, Sicherheit und Stabilität verlangt, daß Regierungen demokratisch und rechtsstaatlich legitimiert sind. In vielen Ländern dieser Erde ringen die Menschen um Freiheit und Demokratie. Hierbei wollen wir sie außenpolitisch unterstützen.

In diesem Jahr hat die Asienkrise der Welt deutlich vor Augen geführt, daß politische Stabilität, wirtschaftlicher Wohlstand für die breite Bevölkerung, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und kulturelle Vielfalt langfristig nur auf der Basis von Freiheit und Demokratie gedeihen können. Die Globalisierung erfordert einen neuen, ganzheitlichen Ansatz. In dessen Mittelpunkt steht der Mensch und der Respekt seiner Rechte.

Deshalb werden wir Menschenrechtler und Demokraten in ihrem Kampf gegen Unterdrückung und menschenrechtsverachtende Regime unterstützen. Wenn sie unseren Schutz brauchen, wird ihnen unsere Tür immer offen stehen. Nur die Stärkung der Menschenrechte schafft die Voraussetzung für dauerhaften Frieden, soziale und umweltverträgliche Entwicklung. Wir stellen deshalb die Menschenrechtspolitik in das Zentrum unserer Außenpolitik.“

UN Doc. A/RES/53/105

8 December 1998

Establishment of an International Criminal Court

The General Assembly,

Recalling its resolutions 47/33 of 25 November 1992, 48/31 of 9 December 1993, 49/53 of 9 December 1994, 50/46 of 11 December 1995 and 51/207 of 17 December 1996,

Also recalling its resolution 52/160 of 15 December 1997, in which it decided to hold the United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court in Rome from 15 June to 17 July 1998,

Expressing satisfaction at the completion of the mandate of that resolution by the adoption of the Rome Statute of the International

Criminal Court, at the Headquarters of the Food and Agriculture Organization of the United Nations in Rome on 17 July 1998, and taking note of the opening for signature of the Statute in Rome on 17 July 1998 until 17 October 1998, and thereafter in New York at United Nations Headquarters until 31 December 2000, and also taking note of the Final Act of the Conference done at Rome on 17 July 1998,

Noting that a significant number of States have signed the Rome Statute,

Emphasizing the need to make the necessary arrangements for the commencement of the functions of the Court in order to ensure its effective operation,

Noting in particular that the Conference decided to establish a Preparatory Commission for the Court, consisting of representatives of States that have signed the Final Act of the Conference and other States that were invited to participate in the Conference,

Also noting that the Conference requested the Secretary-General of the United Nations to convene the Preparatory Commission at the United Nations Headquarters in New York as early as possible at a date to be decided by the General Assembly,

Recalling the mandate of the Preparatory Commission with regard to the preparation of proposals for practical arrangements for the establishment and coming into operation of the Court, including before 30 June 2000 the finalization of the draft texts of the rules of procedures and evidence and of the elements of crimes,

Recognizing the need for making available adequate resources and secretariat services to the Preparatory Commission in order to enable it to discharge its functions efficiently and expeditiously,

1. **Acknowledges** the historic significance of the adoption of the Rome Statute of the International Criminal Court;

2. **Expresses** its deep appreciation and gratitude to the Government of Italy for hosting the Conference in Rome;

3. **Calls** upon all States to consider signing and ratifying the Rome Statute, and encourages efforts aimed at promoting awareness of the results of the Conference and of the provisions of the Rome Statute;

4. **Requests** the Secretary-General to convene the Preparatory Commission to meet, in accordance with resolution F adopted by the United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, in order to perform the mandate of that resolution, and in that connection to discuss ways to enhance the effectiveness and acceptance of the Court, from 16 to 26 February 1999, 26 July to 13 August 1999, and 29 November to 17 December 1999;

5. Also **requests** the Secretary-General to make available to the Preparatory Commission secretariat services, not including the

preparation of working documents to enable it to perform its functions;

6. **Requests** the Secretary-General to invite, as observers to the Preparatory Commission, representatives of organizations and other entities that have received a standing invitation from the General Assembly pursuant to its relevant resolutions to participate, in the capacity of observers, in its sessions and work, and also to invite, as observers to the Preparatory Commission, representatives of interested regional intergovernmental organizations and other interested international bodies, including the International Tribunals for former Yugoslavia and Rwanda;

7. **Notes** that non-governmental organizations may participate in the work of the Preparatory Commission, by attending its plenary and its other open meetings in accordance with the rules of procedure to be adopted by the Commission, receiving copies of the official documents and making available their materials to delegates;

8. **Requests** the Secretary-General to take steps in order to expand the mandate of the trust fund established in Assembly resolution 51/207 for voluntary contributions towards meeting the cost of participation in the work of the Preparatory Commission of the least developed countries, and encourages States to contribute voluntarily to this trust fund;

9. Further **requests** the Secretary-General to take steps to expand the mandate of the trust fund established in Assembly resolution 52/160 for voluntary contributions towards meeting the cost of participation in the work of the Preparatory Commission of those developing countries not covered by the trust fund referred to in paragraph 8, and invites States to contribute voluntarily to this trust fund;

10. **Requests** the Secretary-General to report to the General Assembly at its fifty-fourth session on the implementation of the present resolution;

11. **Decides** to include in the provisional agenda of its fifty-fourth session the item entitled: „Establishment of the International Criminal Court“.

Arbeitsbericht des Vereins zur Förderung der Forschung und Lehre zum Friedenssicherungsrecht und zum Humanitären Völkerrecht e.V.

Botho Prinz zu Sayn-Wittgenstein*

Für das Jahr 1998 belief sich das Spenden- und Beitragsaufkommen auf den Betrag von DM 7.280,-. Insgesamt ergab sich einschließlich der Zinsen und der aus dem Jahr 1997 übertragenen Summe von DM 14.837,- ein Gesamteinnahmenbetrag von DM 22.783,74 für das Jahr 1998.

Diesem Gesamteinnahmenbetrag standen Ausgaben in der Höhe von DM 11.487,51 gegenüber. Damit ergab sich am 31.12.1998 ein Saldobetrag von DM 11.296,23, welcher in das Jahr 1999 übertragen wurde.

Die Ausgaben wurden in der Hauptsache für die ergänzende Ausstattung des IFHV mit Personalcomputern aufgewandt. Eine effiziente Nutzung der modernen Computerprogramme und Datenverarbeitungssysteme erfordert eine Verwendung von leistungsstarken und mit großen Arbeitsspeichern ausgestatteten Personalcomputern, deren Beschaffung aus den von der Ruhr-Universität Bochum bereitgestellten Haushaltsmitteln des IFHV allein nicht zu bewerk-

stelligen wäre. Für die finanzielle Unterstützung dieser Maßnahme konnte der Förderverein eine Summe von DM 6.672,- aufwenden.

Der Verein hat auch im vergangenen Jahr wieder die Durchführung der beiden europäischen Zusatzstudiengänge „Humanitäre Hilfe“ sowie „Menschenrechte und Demokratisierung“ am IFHV unterstützt. Beide Studiengänge besitzen Modellcharakter auf der europäischen Ebene und haben dem IFHV große Anerkennung im In- und Ausland zugetragen. Diese Postgraduierten-Studiengänge haben die bestehenden Formen der multilateralen Hochschulzusammenarbeit auf gesamteuropäischer Ebene weiterentwickelt und neue Formen ihrer Organisation etabliert. Der Austausch sowohl von Stu-

* Botho Prinz zu Sayn-Wittgenstein ist Ehrenpräsident des Deutschen Roten Kreuzes und Vorsitzender des Vereins zur Förderung der Forschung und Lehre zum Friedenssicherungsrecht und zum Humanitären Völkerrecht e.V.

denen als auch von Lehrenden im Rahmen des SOKRATES-Programms der Generaldirektion XXII, die Vernetzung mit der Leistung humanitärer Hilfe durch das Amt für Humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft (ECHO) bzw. mit dem Programm zur Förderung der Menschenrechte und Demokratisierung der Generaldirektion I-A sowie die Integration der Praxis in die akademische Ausbildung durch die Einbeziehung der hochaktuellen und interdisziplinären Themen des „Peace-keeping“, des „Monitoring“ und der humanitären Hilfe einerseits und von Experten aus der Praxis und Lehrplänenentwicklung andererseits sind einzigartig. Der Vorstand des Fördervereins ist aus diesem Grund überaus erfreut, im Rahmen seiner Möglichkeiten zu dieser Entwicklung mit einem Betrag von DM 3.985,96 im Jahr 1998 beigetragen haben zu können. Der Vorstand hofft, im Jahr 1999 mit einem verringerten Betrag zur Unterstützung der Studiengänge auskommen zu können, da sich die im Rahmen des Studiengangs „Humanitäre Hilfe“ vernetzten Universitäten im Dezember 1998 zu einer „Association“ nach belgischem Recht zusammengeschlossen haben, was Voraussetzung für eine finanzielle Unterstützung durch die Europäische Kommission war. Das Amt für Humanitäre Hilfe hat für das laufende Studienjahr 1998/99 einen nennenswerten und im Frühjahr 1999 auszahlenden finanziellen Beitrag zugesagt.

Mit einem Zuschußbetrag von DM 300,- wurde die Teilnahme dreier ausländischer Studenten des Studiengangs „Menschenrechte und Demokratisierung“ an dem von der Ruhr-Universität Bochum

durchgeführten Orientierungskurs für ausländische Programm-Studierende ermöglicht. Der Betrag von DM 529,55 schließlich wurde aufgewandt für das Korrekturlesen durch eine Muttersprachlerin der vier Forschungsberichte, welche im Rahmen des vom Internationalen Komitees vom Roten Kreuz in Auftrag gegebenen Studie zum Stand des Völkergewohnheitsrechts am Bochumer Institut erstellt worden sind.

Die Mittelverwendung im Jahr 1999 wird der Vorstand des Fördervereins in seiner Januar-Sitzung beschließen. Ins Auge gefaßt ist insbesondere die Gewährung zweier Druckkostenzuschüsse zu aufwendigen Publikationen des IFHV, um die Forschungsergebnisse am IFHV einer breiten Öffentlichkeit zugänglich und nutzbar machen zu können.

Der Vorstand hofft, daß vorliegende Arbeitsbericht möglichst viele Leser der „Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften“ veranlaßt, dem Förderverein als Mitglied beizutreten oder ihn mit Spenden, die ebenso wie der Beitrag steuerlich absetzbar sind, zu unterstützen.

Verein zur Förderung der Forschung und Lehre
zum Friedenssicherungsrecht und zum Humanitären Völkerrecht
Konto-Nr.: 209 992 100
bei der Volksbank Bochum e.G.
(BLZ 430 601 29)

50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte: Maßstab für Politik und Gesellschaft?

Tagung „Der Runde Tisch Menschenrechte“ der Stadt Nürnberg

Nürnberg, 9. – 10. Oktober 1998

Hans-Joachim Heintze*

Es gehört zum Wesen der Menschenrechte im Völkerrecht, daß sie zwar von Staaten vereinbart werden, aber letztlich dem einzelnen zugute kommen sollen. Damit dies auch umfassend erfolgt, bedarf es der unmittelbaren Beteiligung der Zivilgesellschaft. Ein gutes Beispiel für die „*Einmischung*“ einer ganzen Stadt in die Menschenrechtsverwirklichung und -verteidigung ist die Stadt Nürnberg, die nicht nur den Internationalen Nürnberger Menschenrechtspreis vergibt, sondern in einem „Runden Tisch Menschenrechte“ auch die verschiedensten menschenrechtlichen Organisationen zusammengbracht hat. Letzterer zeichnete für die Tagung verantwortlich, die deutlich machte, welche vielfältigen Initiativen zum Schutz der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechte in dieser Stadt ergriffen werden. Daß man sich gerade in Nürnberg zur Verteidigung der Menschenrechte zusammenfand, ist kein Zufall. Vielmehr, das machten die Veranstalter und der Oberbürgermeister *Ludwig Scholz* einleitend deutlich, will man damit der geschichtlichen Verantwortung gerecht werden. Nürnberg war Stadt der „Reichsparteitage der NSDAP“, dort wurden die „Rassengesetze“ verabschiedet und dort fanden auch die Nazi- und Kriegsverbrecherprozesse nach dem Zweiten Weltkrieg statt.

Die Tagung fand nicht nur wegen dieser geschichtlichen Dimension ein erstaunlich großes Echo, sondern auch wegen der ausdrücklichen unterrichtlichen Erkenntnis, daß die Menschenrechtspolitik „zu Hause beginnt“. „Zu Hause“, d.h. beispielsweise in einer deutschen Großstadt wie Nürnberg, die ein Spiegelbild für die aktuellen Probleme der Gesellschaft ist. Insgesamt zeigte der Verlauf, daß das Konzept der Veranstaltung völlig aufging.

Im Mittelpunkt des ersten Tages stand die Darstellung der deutschen Menschenrechtspolitik durch *Gerhart Rudolf Baum*, den Leiter der deutschen Delegation bei der UN-Menschenrechtskommission in Genf. Er würdigte die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als historisches Dokument und äußerte Zweifel, ob eine solche Resolution heute die UN-Generalversammlung passieren würde, weil die meisten Staaten eben auch Menschenrechtsverletzungen begingen. Deshalb mache sich Deutschland dafür stark, die Menschenrechtserklärung vollinhaltlich zu bekräftigen und zu verteidigen. Ausdruck dessen sei die Initiative zur Verabschiedung einer Deklaration der diesjährigen UN-Generalversammlung über den Schutz der Menschenrechtsaktivisten, die einen ähnlichen Stellenwert in der UN-Geschichte bekommen soll, wie die Allgemeine Erklärung aus dem Jahre 1948.

Baum äußerte sich sehr kritisch über die gegenwärtige Entwicklung auf dem Gebiet des internationalen Menschenrechtsschutzes. Er bedauerte, daß es kaum vorbeugende Menschenrechtsarbeit gibt. So hätte im Kosovo bereits sehr viel früher eingegriffen werden müssen. Der Völkermord in Ruanda sei ein weiteres Beispiel für das Versagen der Staatengemeinschaft. Er bezog in diese Kritik auch westliche Staaten ein, die beispielsweise Waffen nach Ruanda geliefert hätten und nicht alle Menschenrechtsverletzungen auf der Welt mit dem gleichen Maßstab messen würden. Immerhin versuche die EU im Gegensatz zu den USA ihre wirtschaftlichen Interessen zurückzustellen und offene Kritik zu üben, wenn Staaten Men-

* Dozent Dr. Hans-Joachim Heintze ist Wiss. Mitarbeiter am IFHV, Bochum.

schenrechte verletzen. Dies gelinge noch nicht hundertprozentig, wie die wiederholte Zurückhaltung gegenüber türkischen Menschenrechtsverletzungen zeige. Das schwerste Instrument gegen menschenrechtsverletzende Staaten ist eine Resolution der UN-Generalversammlung. Dieses Instrument sei aber nicht zwangsläufig immer das beste. So habe man jahrelang Resolutionen gegen die VR China verabschiedet, die wenig bewirkten. In diesem Jahr habe der Westen darauf verzichtet und China sei nun wesentlich kooperationsbereiter, wie die Ankündigung der Unterzeichnung des Menschenrechtspaktes zeige. Im übrigen sei die Kritik der EU nur wirksam, wenn sie auch selbstkritisch ist. So müsse man zugeben, daß der Rassismus und die Arbeitslosigkeit in Deutschland Probleme sind, die eine menschenrechtliche Dimension haben und staatliche Maßnahmen erfordern.

Mit dem UN-Generalsekretär *Kofi Annan* seien die Menschenrechte zu einer Querschnittsaufgabe der Weltorganisation geworden. Aktuelle Aufgaben bestünden hinsichtlich der Absicherung der sozialen Rechte und des Schutzes der Menschenrechtsaktivisten. Deutschland wolle sich im Rahmen seiner EU-Präsidentschaft für die Schaffung eines Zusatzprotokolls zur Antifolterkonvention von 1986 einsetzen, das einen jederzeitigen Zugang zu Gefängnissen ohne Vorankündigung beinhalten soll. Mit diesem Zusatzprotokoll wäre dann der Prozeß des „standard setting“ abgeschlossen, um die Durchsetzung der Vereinbarungen in den Vordergrund zu stellen. Gerade die letzte Einschätzung wurde in der Diskussion dann allerdings relativiert. Ansonsten fand die kritische Bilanzierung *Baums* und sein persönliches Auftreten in den verschiedenen UN-Gremien jedoch breite Zustimmung bei den Teilnehmern.

Dies war nicht durchgängig der Fall bei den Einschätzungen des Vertreters der US-Botschaft in Bonn, *Michael Polt*. Er sprach mit viel Pathos über das Thema „Menschenrechte und Außenpolitik“ und forderte das Streben nach Menschenrechten neu zu definieren und es nicht „*Welverbessern*“ zu überlassen. Auch müsse die Demokratie „*gut verstanden werden*“. Letztlich seien Verletzungen der Menschenrechte auch mit militärischen Interventionen zu verhindern. Insgesamt zeige IFOR, Kambodscha und Albanien, daß man sich bei menschenrechtlichen Einsätzen auf das Militär stützen müsse, ja die Verteidigung der Menschenrechte könne eigentlich nur dann erfolgreich sein, wenn dahinter die ernstzunehmende Drohung mit militärischer Gewaltanwendung stehe. Die USA seien aufgrund ihrer Geschichte zur Verteidigung der Menschenrechte berufen. Die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes sei jedoch eine Fehlentwicklung, die von Menschenrechtsverletzern mißbraucht werden könnte. Die USA forderten deshalb eine Änderung des Statuts von Rom. Dies begründete er damit, daß die USA in die Rolle eines Polizisten gedrängt würden, von dem erwartet wird, daß er bei Rechtsverletzungen einschreite. Zugleich würden die USA aber von denen kritisiert, die ihren Schutz genießen. Daher werde die öffentliche Meinung in den USA umkippen und Einsätze wie am Golf oder auf dem Balkan nicht mehr mittragen. *Polt* schloß seinen Vortrag mit der Forderung, daß die Menschenrechte die Verfassung der Welt sein müßten. Auf die Rückfrage, ob die UN-Charta nicht eine solche Ver-

fassung sein könnte, erwiderte er, daß die USA nicht irgendeinen konkreten Vertrag als die Verfassung der Welt ansehen würden, sondern die „*Idee der Menschenrechte*“ bevorzugen.

Leider blieb wie bei vielen Konferenzen zu wenig Zeit, um die beiden einleitenden Vorträge hinreichend im Podium zu diskutieren. Diese Möglichkeit ergab sich dann allerdings in den Arbeitsgruppen. Hinzuweisen ist vor allem auf die mit *Dr. Gunther Pleuger* vom Auswärtigen Amt zur deutschen Menschenrechtspolitik in internationalen Gremien. Er unterstrich in begrüßenswerter Klarheit, daß die Sicherung der Menschenrechte nur durch die Mitwirkung der Zivilgesellschaft erreicht werden könne. Dies erfordere aber finanzielle und materielle Ressourcen. Gerade die Regionalorganisationen könnten deshalb mit Ausnahme der in Europa nicht voll wirksam werden. Dennoch dürfe die europäische Menschenrechtspolitik nicht behelrend sein, sondern setze in erster Linie auf Kooperation. Verschiedentlich sei auch Druck nötig oder stille Diplomatie. Es komme immer auf Einzelfallösungen an. Der Prävention komme wachsende Bedeutung zu. Darauf habe sich auch das Auswärtige Amt eingerichtet. Dort führe man eine Liste von Personen, die im Bedarfsfall sehr schnell als Vermittler oder Beobachter für internationale Organisationen eingesetzt werden könnten. Dennoch liege gerade bei der Prävention weltweit noch vieles im argen. Dies machte *Pleuger* beispielhaft an Burundi deutlich. Der UN-Generalsekretär hatte nämlich bei den ersten Anzeichen einer Krise bei 63 Staaten angefragt, ob sie zu einem „*Peace-keeping*“-Einsatz bereit wären, geantwortet habe nur einer.

Die Nürnberger Veranstaltung zeigte, daß die Menschenrechte ein Thema sind, das weite Bevölkerungskreise interessiert. Es ist eine große Bereitschaft vorhanden, sich zu engagieren. Die Sicherung dieser Rechte wird nicht mehr nur den Staaten überlassen, sondern die Zivilgesellschaft mischt sich zunehmend ein. Daß dies möglich ist, resultiert nicht zuletzt aus den durch die modernen Kommunikationsmittel entstandenen Möglichkeiten. Gleichwohl darf dieses positive Engagement aber nicht dazu führen, den Menschenrechtsschutz zu überdehnen. Dieses Problem wurde deutlich, als in einem Forum ein Streit über die Frage entstand, ob denn die „*normale*“ Kriminalität auch als Menschenrechtsverletzung anzusehen sei. Der Völkerrechtler wird dies ablehnen und darauf verweisen, daß nach der gegenwärtigen Rechtsordnung Menschenrechtsverletzungen nur von Staaten ausgehen können. Dieser Auffassung konnte die Mehrheit der Tagungsteilnehmer nicht folgen. Gerade dieses Beispiel zeigt, daß noch weiterer Diskussionsbedarf gegeben ist. Positives Engagement kann auch über das Ziel hinausschießen, wenn nicht begründete Forderungen erhoben werden. Die inflationäre Verwendung der Menschenrechte brächte eine solche Gefahr mit sich. Zu wünschen ist daher, daß nicht nur anläßlich des 50. Jahrestages der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte Tagungen durchgeführt werden, die sich genau dem im Untertitel des Nürnberger Kongresses formulierten Problem zuwenden: Sind die Menschenrechte ein Maßstab für die Politik und Gesellschaft? Der Verlauf der zwei Tage von Nürnberg zeigte, daß diese Frage nicht leicht zu beantworten ist.

Humanitäres Völkerrecht: Regeln zum „fair play“ im Krieg?

Referendartagung zum Humanitären Völkerrecht

Mühlthal-Trautheim, 13. – 14. Oktober 1998

Annette Jäger*

An einem kleinen Ort in Südhessen fand eine großartige Tagung statt. Der Landesverband Hessen des DRK veranstaltete vom 13. bis 14. Oktober 1998 in Mühlthal-Trautheim eine Referendartagung zum Thema „Humanitäres Völkerrecht“. Dafür hatte der Konventionsbeauftragte des DRK Hessen, Herr *Karl-Walter Lotz*, fünf kompetente und engagierte Referenten geladen, die 15 Rechtsreferendaren aus Hessen Grundzüge und Anwendungsbereiche des humanitären Völkerrechtes näherbrachten. Wir Referendare hatten keine bis rudimentäre Vorkenntnisse im Völkerrecht, waren aber gespannte und kritische Zuhörer, was zu lebhaften und fruchtbaren Diskussionen führte.

Eine „Einführung in das humanitäre Völkerrecht“ nahm Frau *Dr. Heike Spieker* vom Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum (IFHV) vor. Wir sprachen über die Subjekte des Völkerrechts, die Verantwortlichkeit im Völkerrecht und die Hauptrechtsquellen des (humanitären) Völkerrechts, insbesondere die vier Genfer Abkommen von 1949: GA I zum Schutze der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde, GA II zum Schutze der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See, GA III über die Behandlung der Kriegsgefangenen und schließlich GA IV zum Schutze der Zivilpersonen in Kriegszeiten. Die Abkommen verankern den Grundsatz der Achtung des Menschen auch in bewaffneten Konflikten. Die Entwicklung der bewaffneten Konflikte seit 1949 zeigte, daß insbesondere der Zivilbevölkerung durch die vier Genfer Abkommen nicht mehr ausreichend rechtlicher Schutz geboten war. Deswegen wurden zwei Zusatzprotokolle 1977 verabschiedet. Das ZP I ist anwendbar in international bewaffneten Konflikten, das ZP II in nicht international bewaffneten Konflikten.

Intensiv erörterten wir die Problematik der Durchsetzbarkeit des Völkerrechts: Die Wirkungskraft der dem Völkerrecht immanenten Durchsetzungsmöglichkeiten, wie das Prinzip der Gegenseitigkeit, der Druck der öffentlichen Meinung oder das Androhen von Repressalien, überzeugte die meisten von uns nicht vollständig. Welche Mittel gibt das humanitäre Völkerrecht dem Angreiffenen zur Hand, wenn der Angreifer die Regeln des Völkerrechts verletzt hat?

Läßt sich ein Aggressor wirklich davon beeindrucken, daß bei einem Bruch völkerrechtlicher Regeln die andere Konfliktpartei sich ebenfalls nicht mehr an die völkerrechtlichen Vorgaben gebunden fühlt? Schnell kamen wir in diesem Zusammenhang auf die möglichen Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta zu sprechen.

Weiterer Themenkreis waren Massenvernichtungswaffen. B- und C-Waffenverbote werden von den Staaten eingehalten, während die hierauf gerichtete völkerrechtliche Bewertung der A-Waffen noch in Diskussion steht.

Wir wurden auf die wichtige Unterscheidung bei der Anwendung des humanitären Völkerrechtes zwischen Kombattanten und Nicht-Kämpfenden und die zwischen internationalen bewaffneten (ZP I) und nicht internationalen bewaffneten Konflikten (ZP II) hingewiesen. Unsere Diskussion, ob dem Vorsatz des Völkerrechtes ein Mindestmaß an Menschlichkeit in den bewaffneten Konflikt zu bringen nicht etwas Absurdes anhaftet, mußten wir aus Zeitgründen beschränken.

Herr *Frank Jörres* hat uns in seinem mitreißenden Vortrag „Das Deutsche Rote Kreuz in Krisengebieten“ nicht nur die Entstehung, die innere Struktur und die Grundsätze der Rotkreuzbewegung –

Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität – aufgezeigt, sondern er ist auch auf die Schwierigkeiten beim praktischen Einsatz in einem Krisengebiet eingegangen.

Herr *Jörres* ist Mitarbeiter des Teams Humanitäre Hilfe – Entwicklungszusammenarbeit im DRK-Generalsekretariat Bonn. Er hat uns erklärt, warum das Rote Kreuz so lange wie möglich auch gegenüber dem Angreifer Diskretion bewahrt und Übergriffe nicht sofort an die internationalen Medien preisgibt. Die Arbeit des Roten Kreuzes ist am Maß der Not orientiert und möchte somit zu Flüchtlings- oder Gefangenenlagern beider Seiten Zutritt haben. Dazu hat es aufgrund der vier Genfer Abkommen und ihren Zusatzprotokollen das Recht sowie es das Recht hat, Staaten Vorschläge zu unterbreiten. Durch dieses Mandat unterscheidet sich das IKRK von anderen Hilfsorganisationen. Wir haben die verschiedenen Sicherungsmöglichkeiten für Einsätze in Krisengebieten diskutiert.

Inwieweit es angebracht ist, Hilfe, wenn nötig, mit Gewalt durchzusetzen, um die Folgen von Gewalt zu lindern, ist eine von vielen Fragen, über die wir Teilnehmer angeregt wurden nachzudenken.

Am zweiten Tag gab uns Herr Oberstleutnant *Friedrich Scheibler-Warten* aus Innsbruck die Chance, unsere Vorstellung von humanitären Einsätzen in Konfliktgebieten zu konkretisieren. „Österreichs humanitäre Einsätze in Zypern, Golan und Bosnien – ein Praktiker berichtet“ war Thema seines Vortrages. Anhand von Dias und ufermünder von persönlichen Erfahrungen berichtete er von der Kontrolle und Überwachung der Pufferlinie auf Zypern, die Griechen und Türken voneinander trennt, von Patrouillen entlang der Alpha- und Beta-Linie zwischen Israel und Syrien und dem Wiederaufbau in Bosnien. Daß das Ottawa-Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen unumgänglich war, zeigten die eindrücklichen Schilderungen der Gefahren, denen die Soldaten bei ihrem Einsatz durch solche Minen stets ausgesetzt waren.

Herr *Dr. Hans-Joachim Heintze* vom IFHV der Ruhr-Universität Bochum beleuchtete die „Bedeutung der Menschenrechte für das Humanitäre Völkerrecht“. Er erörterte gemeinsam mit uns, wie es zum Kosovo-Konflikt kam und wie die Welt bisher darauf reagiert (Resolution 1199). Wir verglichen den Kosovo mit anderen Krisengebieten und bekamen vor Augen geführt, wie unterschiedlich die internationale Staatengemeinschaft auf die verschiedenen Konflikte reagierte. In Kambodscha z.B. blieb eine Reaktion völlig aus, während für Ruanda ein Internationales Straftribunal geschaffen wurde und für das ehemalige Jugoslawien darüber hinaus ein Friedensvertrag (Dayton) geschlossen wurde, der mit Zwang durch die NATO durchgesetzt werden kann. Ein allgemeingültiges spezielles Verfahren bei der Verletzung von Menschenrechten gibt es nicht. Bei der friedlichen Streitbeilegung, die die Bereitschaft der Parteien den Konflikt zu lösen voraussetzt, arbeitet man neben der diplomatischen (Vermittlung, Verhandlung) auch mit der gerichtlichen Methode (Internationaler Gerichtshof, Schiedsgerichte). Ist dies nicht fruchtbar, entscheidet der UN-Sicherheitsrat, wann eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens gegeben ist und ein Aktivwerden der Staatengemeinschaft nach Kapitel VII der UN-Charta (Zwangsmaßnahmen) rechtmäßig ist. Die Resolutionen des Sicherheitsrates sind politische Entscheidungen, die Menschen in den Konfliktgebieten sind also abhängig vom internationalen politi-

* Annette Jäger ist Rechtsreferendarin, Frankfurt a.M.

schen Kalkül. Für die Bedeutung der Menschenrechte war die Resolution zu Somalia der Durchbruch. Es war die erste Resolution bei der Kapitel VII der UN-Charta eröffnet wurde, ohne daß der Konflikt eine internationale Dimension erhalten hatte. Die Resolution stützte sich allein auf die Menschenrechtsverletzungen in Somalia.

Souveränitätseinschränkungen durch Resolutionen sind möglich, jedoch müssen die Interessen der Konfliktparteien, Selbstbestimmungsrecht zum einen und Territorialität – und Souveränitätsschutz zum anderen, gegeneinander abgewogen werden.

Zum Abschluß referierte Herr *Sascha Rolf Lüder*, ebenfalls vom IFHV der Ruhr-Universität Bochum, zum Thema „Die Entwicklung des Völkerstrafrechtes unter Berücksichtigung des Statutes für einen Internationalen Strafgerichtshof“. Zunächst arbeiteten wir den Unterschied zwischen internationalem Strafrecht und Völkerstrafrecht heraus. Wir wurden an die Nürnberger und Tokioter Prozesse erinnert, bei denen – aus dem humanitären Völkerrecht abgeleitete – Deliktgruppen wie Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Verbrechen gegen den Frieden abgeurteilt wurden. Während diesen, von den Alliierten geschaffenen, Tribunalelen der Makel einer „Siegerjustiz“ anhaftet, wurden die Straftribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda durch Resolutionen des UN-Sicherheitsrates geschaffen. Tribunale, vor denen die Sieger über die Verlierer urteilen, sind überwunden. Aber ist der Sicherheitsrat als Exekutivorgan überhaupt legitimiert, einen Gerichtshof zu schaffen? Daß ein solcher für die Wiederherstellung des Rechtsfriedens erforderlich ist, nachdem Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta erfolglos geblieben sind, und damit zur Wiederherstellung des Friedens insgesamt beiträgt, steht außer Frage.

Bereits 1946 wurden auf einer Generalversammlung der UN Kodifikationsentwürfe für einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof entwickelt. Während der Zeit des Kalten Krieges ruhten solche Überlegungen. Auf der diplomatischen Bevollmächtigtenkonferenz

im Juli dieses Jahres in Rom wurde nun ein erstes Statut für einen Internationalen Strafgerichtshof verabschiedet. Dieser soll tätig werden, wenn nationale Gerichte nicht fähig oder nicht bereit sind zu handeln. Das Statut entspricht durchaus den Anforderungen des Grundgesetzes an rechtsstaatliche Bestimmtheit und weist neben differenzierten Verbrechenstatbeständen auch differenzierte Verfahrensvorschriften für Ermittlung, Rechtsmittel oder internationale Rechtshilfe auf.

Sollte es gelingen, mit Hilfe dieses Strafgerichtshofes die Hauptverantwortlichen, also die Verursacher der Verbrechen gegen die Menschlichkeit, zu belangen, darf man hoffen, daß davon eine Präventionswirkung ausgeht. Über die Akzeptanz eines Internationalen Strafgerichtshofes müßte man sich dann keine Gedanken mehr machen. Könnten durch die Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofes die Intentionen von Strafe, Prävention und Abschreckung ausgehen, hätte man das Ziel des humanitären Völkerrechts, Menschlichkeit auch in bewaffneten Konflikten zu bewahren und den Frieden insgesamt zu sichern, erreicht.

Herr *Lüder* hat uns optimistisch gestimmt, daß das Statut von Rom bereits jetzt ein großer Gewinn für die Durchsetzbarkeit des humanitären Völkerrechts und damit für seine Bedeutung ist. Da Frieden mehr ist als die Abwesenheit von Krieg, nämlich die internationale Zusammenarbeit der Staaten, dient die Weiterentwicklung und Verbreitung des Völkerrechts der Sicherung des Friedens.

Für uns Referendare war es wohlthuend, sich zwei Tage nicht mit Beweis- oder Zuständigkeitsfragen auseinandersetzen zu müssen, sondern über globale Themen wie Frieden und Menschenrechte diskutieren zu können.

Herrn *Lotz*, dessen Aufgabe als Konventionsbeauftragter es u.a. ist, Verbreitungsarbeit zu leisten, sei für seine Organisation dieser Tagung gedankt.

Der Internationale Strafgerichtshof: Ein Meilenstein des Völkerrechts

8. Teinacher Tagung der Rechtsberater und Rechtslehrer der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes

Bad Teinach, 6. – 7. November 1998

Rolf Welbert*

Rechtsexperten von Bundeswehr und Rotem Kreuz sowie eine Anzahl von Gästen vor allem aus der Lehre hatten in Bad Teinach die seltene Gelegenheit, sich aus erster Hand über die im Sommer 1998 aus der Taufe gehobene Konvention zur Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofs und deren Bedeutung für die Zukunft zu informieren. Nach einer Einführung in die Tagung durch *Dr. Willibald Hermsdörfer* vom Bundesministerium der Verteidigung und einem rechtsgeschichtlichen Überblick von Frau *Dr. Heike Spieker*, Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, trugen fünf Referenten vor, die als Mitglieder der deutschen Delegation mit der Ausarbeitung der Konvention in der Rom-Konferenz oder deren Vorbereitungsausschuß in New York beschäftigt gewesen waren und dies zum Teil auch noch mit ihrer Umsetzung sind. Die Veranstaltung fand mit einer einstündigen Diskussion ihren Abschluß.

Frau *Spieker* umriß die Gegenstände der Tagung: die politischen Ziele der Bundesregierung im Hinblick auf die Konvention, die Zuständigkeiten des Strafgerichtshofs und sein Verfahrensrecht, das

Strafsystem, seine Struktur, die Straftatbestände und die Implementierung der Konvention. Die Schaffung des Gerichtshofs sei ein Meilenstein für das Völkerrecht. Die Tagung werde die Begrenzungen des Ausmaßes dieses Meilensteins, die Schärfe seiner Kanten, Kratzer und herausgeschlagene Ecken aufzeigen.

Ihr rechtsgeschichtlicher Überblick führte Frau *Spieker* über erste, reflexhafte Berücksichtigungen von Individuen als Akteure des Völkerrechts in der Haager Landkriegsordnung von 1899/1907 und die vier Genfer Abkommen von 1949 sowie die Anerkennung von Individuen als partielle Völkerrechtssubjekte als Teil der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts zu den Grundlagen des

* Vortragender Legationsrat *Rolf Welbert* ist Referent im Auswärtigen Amt. Er war Mitglied der deutschen Regierungsdelegation bei der Diplomatischen Konferenz der Vereinten Nationen zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs sowie in deren Vorbereitungsausschuß. Der Beitrag spiegelt die persönliche Einschätzung des Verfassers wider.

Völkerstrafrechts. Dieses sei die vielleicht derzeit sinnfälligste Anerkennung einer Pflichtenstellung des Individuums im Völkerrecht. Für die Anerkennung einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit natürlicher Personen unmittelbar aus dem Völkerrecht ohne Vermittlung durch ein staatliches Gesetz (im Unterschied zur Verfolgung von völkerrechtlich als strafwürdig betrachteten Straftaten nach innerstaatlichem Recht durch ansonsten nicht zuständige Staaten nach dem Weltrechtsprinzip) bildeten der Nürnberger Militärgerichtshof 1945 und das Haager Jugoslawien-Tribunal 1993 die ersten beiden Meilensteine, dem nun in Rom ein dritter hinzugefügt worden sei. In Ermangelung eines überzeugenden Maßes an Staatenpraxis habe die Staatengemeinschaft in Rom ein entsprechend stärkeres Gewicht auf die *opinio iuris* als Voraussetzung für die Bildung von Völkergewohnheitsrecht gelegt. Die Frage sei, ob diese Neugewichtung in der völkergewohnheitsrechtlichen Dogmatik auch auf andere Bereiche des Völkerrechts übertragen werden könne.

Im folgenden gab Frau *Spieker* eine Übersicht über die Rechtsgrundlagen, Straftatbestände und Urteile der Militärgerichtshöfe von Nürnberg und Tokio, die Entwicklung vom Zeitraum 1948 bis 1993 sowie die Rechtsgrundlagen und Straftatbestände des Jugoslawien- und des Ruanda-Tribunals. Dabei ging sie auf die Vorbereitungen zu der in der Völkermordkonvention von 1948 erstmals geforderten Schaffung eines internationalen Strafgerichts nämlich in der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen ein, deren Arbeit sich jedoch vorrangig der Strafrechtskodifizierung und der Definition des Aggressionstatustands gewidmet habe. Der 1996 von der Kommission verabschiedete Entwurf eines Kodex habe fünf Straftatbestände enthalten: Angriffskrieg, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Verbrechen gegen die Vereinten Nationen und assoziiertes Personal sowie schwere Kriegsverbrechen. Frau *Spieker* zeigte auf, in welcher Weise Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen im materiellen Teil der Mandate des Jugoslawien- und des Ruanda-Tribunals ihren Niederschlag fanden. Sie faßte zusammen, die Rechtsfigur der Verantwortlichkeit des Individuums nach Völkerstrafrecht sei Bestandteil des Völkerrechts geworden. Maßgeblich dafür sei in Ermangelung substantieller Staatenpraxis das außerordentliche Gewicht der Rechtsüberzeugung in der Völkergemeinschaft gewesen.

Als erster Vortragender aus der deutschen Rom-Delegation gab deren stellvertretender Delegationsleiter *Hans-Peter Kaul*,¹ der als Leiter des Völkerrechtsreferats des Auswärtigen Amts federführend bei der Ausarbeitung der deutschen Linie gewesen war, einen Überblick über die politischen Ziele der Bundesregierung hinsichtlich der Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofs. Danach hatte sich Deutschland einen effektiven, funktionsfähigen, unabhängigen und damit glaubwürdigen Gerichtshof zum Ziel gesetzt, ein wirkliches internationales Strafgericht für die schwersten Verbrechen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen (auch in innerstaatlichen Konflikten) und Angriffskrieg, der dann aktiv werden sollte, wenn die betroffene nationale Strafgerichtsbarkeit entweder unfähig oder unwillens zur Strafverfolgung war. Alle Bundesregierungen seit *Konrad Adenauer* hätten sich für die Stärkung der Herrschaft des Rechts und den Ausbau der internationalen Gerichtsbarkeit eingesetzt, Hintergrund dafür sei die Tatsache gewesen, daß sowohl die Völkermordkonvention von 1948, der Begriff „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ in der Nürnberg-Charta und die Genfer Konventionen von 1949 Folgen des Zweiten Weltkriegs und damit von durch Deutsche begangene Verbrechen gewesen seien. Der deutsche Einsatz für das Strafgerichtshofsvorhaben habe somit auch einer Lehre aus der Vergangenheit Rechnung getragen.

Deutschland und 50 bis 60 weiteren „gleichgesinnten“ gerichtshofsfreundlichen Staaten hätten in Rom jedoch Bestrebungen restriktiver, primär um ihre Souveränität besorgter Staaten gegenübertreten, die „für den Anfang“ einen schwachen, nur symbolischen Gerichtshof wollten, der von der Einzelfallermittlung abhänge, unabhängig sein („state-consent regime“) und von dessen Rechtsprechung nach Möglichkeit eigene Staatsangehörige ausgenommen werden sollten, etwa durch die Möglichkeit, die Zuständigkeit des Gerichts-

hofs nur selektiv einzuräumen („opt-in“ oder „opt-out regime“). Konkreten Ausdruck habe diese Grundhaltung in immer neuen Vorschlägen mit „Absicherungen“ gefunden. Eine weitere Variante habe darin bestanden, nur Kriegsverbrechen in herkömmlichen internationalen Konflikten zu erfassen. Zwei Risiken seien vor diesem Hintergrund als besonders gravierend erschienen: eine Verwässerung des Vorhabens auf den kleinsten gemeinsamen Nenner und die Einräumung einer „kostenlosen“, von Staatenzustimmung abhängigen oder im Einzelfall variablen Mitgliedschaft. Im Ergebnis, so *Kaul*, sei es jedoch gelungen, eine Alibi-Institution zu vermeiden.

Der künftige Strafgerichtshof sei allerdings auch keine umfassende, globale Superstaatsinstanz mit Zuständigkeiten für alle und jedes schwere Verbrechen. Er unterliege drei wichtigen Beschränkungen. Erstens werde er nationale Strafverfolgungsinstanzen ergänzen und nicht etwa ersetzen (Komplementaritätsprinzip). Zweitens werde er nur für vier besonders schwere „Kernverbrechen“ zuständig sein, die in Übereinstimmung mit dem Weltrechtsprinzip die gesamte Staatengemeinschaft betreffen, nämlich Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen des Angriffskrieges. (Das letztere müsse allerdings in einer späteren Phase noch tatbestandlich definiert und eine angemessene Rolle des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen dabei festgelegt werden.) Drittens müßten die drei vom Vertrag tatbestandlich erfaßten Kernverbrechen jeweils eine bestimmte Dimension erreicht oder eine bestimmte Schwelle überschritten haben, eine Bedingung, welche die Zuständigkeit für insbesondere individuelle, vereinzelte Kriegsverbrechen ausschließt.

Kauls Vergleich eines deutschen aus acht „Hauptbausteinen“ bestehenden Positionspapiers² mit dem Vertragstext zeigte das Ausmaß, in dem die deutsche Position dort Niederschlag gefunden hatte. So sei der Grundsatz der Komplementarität von nationaler und internationaler Gerichtsbarkeit in Art. 17 aufgenommen worden. Art. 12 Abs. 1 verkörpere das Prinzip der automatischen Jurisdiktion für Beitrittsstaaten; eine von Frankreich eingebrachte „opt-out“-Klausel für Kriegsverbrechen habe Deutschland auf sieben Jahre begrenzen können. Baustein 3, die *ex officio*-Ermittlungsbefugnis des Chefanklägers des Gerichtshofs, trage als Frucht einer deutsch-argentinischen Initiative ebenfalls entscheidend zur Effektivität des Gerichtshofs bei. Die Annahme eines Kompromißvorschlags Singapurs, demzufolge der Sicherheitsrat ein Verfahren nur blockieren kann, wenn der (im Einvernehmen unter den fünf ständigen Mitgliedern) ausdrücklich einen solchen Beschluß faßt, entspreche dem Baustein „Unabhängigkeit des Gerichtshofs“ in ausreichendem Maße. Baustein 5 sei die im Vertrag verankerte Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit mit dem Gericht. Ein weiterer verankerter Baustein sei der Ausschuß von Vorbehalten in Art. 120 des Statuts. Hinsichtlich der Bausteine 7 und 8 (Kriegsverbrechen und Verbrechen des Angriffskrieges) verwies *Kaul* auf den späteren Vortrag über die Straftatbestände.

Kaul schloß mit einem Ausblick, der zeigte, wieviel noch bis zur effektiven Herstellung der Arbeitsfähigkeit des künftigen Gerichtshofs im Haag zu tun ist: Seine Verfahrensordnung müsse noch ausgearbeitet, die Beziehungen zu den Vereinten Nationen und zum Sitzstaat Niederlande vertraglich geregelt, seine Privilegien und Immunitäten definiert und sein erster Haushalt auf eine tragfähige Grundlage gestellt werden. Deutschland werde dabei auf Versuche gerichtshofsfreistrukturierter Staaten achten müssen, das Statut nachträglich in deren Sinne zu ändern. Der Tag, an dem der Gerichtshof seine Arbeit aufnehmen werde, werde kommen.

Als Nächster gab *Dr. Hans-Jörg Behrens*,³ Referent im Bundesministerium der Justiz, eine Einführung in das Verfahren des Interna-

1 Vgl. auch *Kauls* Beiträge in HuV-1 11 (1998), 138 ff., und in VN 46 (1998), 125 ff.

2 Veröffentlicht in HuV-1 11 (1998), 90 ff.

3 Vgl. auch *Behrens'* Beitrag zum gleichen Thema in HuV-1 11 (1998), 144 ff.

tionalen Strafgerichtshofs nach dem Statut von Rom. Er lege dar, wie (im Gegensatz zu den angelsächsisch geprägten *ad hoc*-Tribunale) das Verfahrensrecht des künftigen Gerichtshofs Grundsätze aus den verschiedenen Rechtssystemen vereint. Als Mittel dazu dienten zuweilen etwas schwerfällige Definitionen, da es ja gelolten habe, in dem einen oder anderen Rechtssystem bereits belegte Begriffe (zum Beispiel den besonders terminologiefallentrichtenden des „Verdächtigen“) zu vermeiden. Diese seien das Ergebnis umfangreicher Vorarbeiten, in denen auch ein Kompromiß gefunden worden sei zwischen den „common law“-Ländern, die das Verfahren in nachrangigen Verfahrensregeln hätten festlegen wollen, und Frankreich, das eine ausgiebige Verfahrensordnung als Bestandteil des Statuts vorgeschlagen hatte.

Im folgenden schilderte *Behrens* die Grundzüge von Ermittlungs- und Hauptverfahren (Teile 5 und 6 des Statuts) sowie von Teil 8 (Berufung und Wiederaufnahmeverfahren). Voraussetzung für die Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens sei einer der in Teil 2 beschriebenen Auslösemechanismen: die Anzeige durch einen Mitgliedstaat, eine Überweisung durch den Sicherheitsrat oder eine Information für eine Ermittlung *proprio motu*. Der Ankläger entscheide, ob die vorliegenden Informationen eine hinreichende Basis für die Ermittlungen bieten. Wenn er nicht eröffnet, kann ihn die Ermittlungskammer zur erneuten Prüfung verpflichten. Aus Art. 54 Abs. 1 ergebe sich im Unterschied zum „common law“ die Verpflichtung des Anklägers zur objektiven Ermittlung. Demgegenüber folge das Statut mit der (für die *ad hoc*-Tribunale nicht vorgesehenen) Einrichtung einer Ermittlungsabteilung der kontinentalen Rechtstradition der richterlichen Überwachung und Begleitung von Ermittlungshandlungen. Eine Person könne nur verhaftet werden, wenn die Ermittlungskammer auf Antrag des Anklägers einen Haftbefehl erläßt. Dem die Verhaftung vorsehenden Staat unterliege bis zur Überstellung an den Gerichtshof die letzte Entscheidung darüber, ob die Person gegen Kautions- oder unter Auflagen auf freien Fuß gesetzt werde. Erst mit der Überstellung gehe die Herrschaft über das Haftverfahren auf die Ermittlungskammer über. Nach der Überstellung führe die Ermittlungskammer unabhängig vom Vorliegen einer Anklageschrift eine Verhandlung durch, in der die Vorwürfe gegen die beschuldigte Person geprüft würden. Sie habe die Möglichkeit, Anklagepunkte zu bestätigen, die Bestätigung mangels hinreichender Beweise abzulehnen oder die Verhandlung zu vertagen, um dem Ankläger Zeit zur Vorlage weiteren Beweismaterials oder zur Änderung der Anklage aus rechtlichen Gründen zu geben.

Mit der Bestätigung der Anklage gehe die Zuständigkeit innerhalb des Gerichtshofs von der Ermittlungskammer auf die Prozeßkammer über, die auf die Bestätigung hin vom Präsidenten aus den Richtern der Prozeßabteilung gebildet werde. Das nun folgende Hauptverfahren sei grundsätzlich öffentlich und könne „common law“-Grundsätzen gemäß nicht in Abwesenheit des Angeklagten durchgeführt werden. Die Position der Richter im Beweisverfahren sei im Vergleich zu den Verfahrensordnungen der *ad hoc*-Tribunale erheblich gestärkt worden: Art. 69 Abs. 3 lasse unsvwer den Grundsatz deutschen Verfahrensrechts von der Kammer als Herrn des Verfahrens erkennen. Danach könne das Gericht die Vorlage aller Beweise verlangen, die es zur Ermittlung der Wahrheit für notwendig hält (Ermittlungsgrundsatz). Ein Geständnis des Angeklagten führe entsprechend nicht zu den Rechtsfolgen des angelsächsischen „guilty plea“, sondern hindere die Kammer nicht an der Anordnung weiterer Beweisaufnahmen. Als Rechte des Angeklagten nannte *Behrens* das Recht auf einen zügigen und fairen Prozeß, Übersetzung und Dolmetscher, einen Rechtsbeistand seiner Wahl oder einen Pflichtverteidiger, Aussageverweigerung, Zeugenvernehmung, Vorbereitungszeit für die Verteidigung und Zugang zu allen Beweismitteln. Für die Verfolgung und Ahndung einer Liste von Verbrechen, die im Rahmen eines Verfahrens vor dem Gerichtshof begangen werden (etwa Meineid oder Bestechung), sei der Gerichtshof selbst zuständig. Bei der Weigerung eines Staates, Informationen zu übermitteln, die aus seiner Sicht Fragen der nationalen Sicherheit betreffen, setze ein langwieriges, in einem mühsamen

Kompromiß zwischen „gleichgesinnten“ und gerichtshofsrestriktiven Staaten festgelegtes Verfahren ein, das dem Gerichtshof jedoch am Ende einen bindenden Beschluß einräumt. Schließlich weite Art. 75 die individuelle Verantwortlichkeit (nicht also die des Täterstaates) auch auf die materielle Entschädigung der Opfer aus.

Art. 81 räume dem Ankläger und dem Angeklagten (anders als das „common law“, das nach einem Freispruch keine Rechtsmittel vorsieht) die Berufung gegen die Entscheidung der Prozeßkammer wegen Tatsachen- oder Rechtsirrtums, dem Angeklagten darüber hinaus aus jedem Grund ein, der die Fairneß oder Verlässlichkeit des Urteils in Frage stelle. Alle Rechtsmittelentscheidungen treffe die Berufungskammer. Eine Wiederaufnahme des Verfahrens sei möglich, wenn neue, zum Zeitpunkt des Verfahrens nicht verfügbare Beweise vorlägen oder die Entscheidung auf gefälschten Beweisen beruht habe.

Insgesamt, so schloß *Behrens*, stellten die Verfahrensbestimmungen des Statuts hohe Anforderungen an die Rechtsanwender aus allen Rechtskreisen. Jedoch erfüllten sie die Anforderungen an einen fairen, effizienten und menschenrechtlich einwandfreien Prozeß.

Dr. Claus Krefß,⁴ Referent im Bundesministerium der Justiz, trug über allgemeine Strafrechtsprinzipien, Strafen, Strafvollstreckung und internationale Zusammenarbeit vor. Zu Teil 3 (allgemeine Prinzipien) verwies er auf die Beschränkung der Strafgewalt des Gerichtshofs auf natürliche Personen ab 18 Jahren. Ein französischer Versuch, auch juristische Personen zu umfassen, habe sich nicht durchgesetzt; von der Schaffung eines Jugendvölkerstrafrechts habe man wegen der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit abgesehen. Das Statut erfasse grundsätzlich nur vorsätzliches Verhalten. Dabei genüge nach Art. 30 Abs. 2, daß dem Täter der Eintritt des Unrechtserfolgs im Rahmen eines gewöhnlichen Kausalverlaufs bewußt sei.

Als Straffreistellungsgründe kenne das Statut die Notwehr (nur für Kriegsverbrechen eingeschrankt auch zum Schutze von Vermögenswerten), die jedoch anders als im deutschen Recht an ein Verhältnismäßigkeitsgebot gebunden sei. Auch eine notstandsbedingte Handlung müsse notwendig und angemessen sein, um strafbefreiend zu wirken; damit sei anders als im *Erdemovic*-Fall des Jugoslawientribunals eine notstandsbedingte Tötung nicht unbedingt als Straffreistellungsgrund ausgeschlossen. Große praktische Relevanz komme dem Handeln auf Befehl als Strafbefreiungsgrund zu, das bei nicht offenkundig rechtswidrigen Befehlen in Betracht komme, wenn der Täter die Rechtswidrigkeit des Befehls nicht kannte. Da das Statut die Begehung von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit als offensichtlich rechtswidrig definiere, könne dieser Straffreistellungsgrund nur bei Kriegsverbrechen relevant werden. Unter den Irrtümern wirke der Tatumsstandsirrtum grundsätzlich strafbefreiend. Die schwierige Diskussion über die Behandlung des Rechtsirrtums in Rom habe darunter gelitten, daß das Unrechtsbewußtsein als spezifische Voraussetzung strafrechtlicher Schuld im „common law“ und im Völkerrecht nicht allgemein anerkannt sei. Die deshalb voraussetzbar restriktive Formulierung in Art. 32 Abs. 2 stehe in einem Spannungsverhältnis zum straffreistellenden Handeln auf Befehl, das als Spezialfall des Verbotsirrtums erscheine. Art. 32 erkenne die Fälle dauernder Unzurechnungsfähigkeit als straffreistellend an. Bei der vorübergehenden Unzurechnungsfähigkeit wirke (als Kompromiß am Ende einer harten, auch rechtskulturell interessanten Auseinandersetzung) nur die unverschuldete Intoxikation straffreistellend. Staaten- und diplomatische Immunität schließe das Statut (ausdrücklich auch für Staatsoberhäupter) für die Kernverbrechen aus. Weitgehend sei auch der Ausschuß der Verjährung. Art. 31 Abs. 3 öffne darüber hinaus die Tür für die Anwendung nicht im Statut genannter Straffreistellungsgründe, etwa die völkerrechtliche Repressalie.

Das Statut enthalte keinen allgemeinen unechten Unterlassungsstatbestand. Jedoch stelle die in Art. 28 geregelte Strafbarkeit von Vor-

4 Vgl. auch *Krefß*' Beitrag in HuV-I 11 (1998), 151 ff.

gesetzten ein unechtes Sonderunterlassungsdelikt dar, das auch eine Fahrlässigkeitskomponente aufweise. In Rom umstritten sei dabei die unterschiedliche Meßlatte für die Verantwortlichkeit militärischer und ziviler Vorgesetzter gewesen.

Zu den Strafen enthalte Kapitel 7 des Statuts aufgrund der sehr divergierenden nationalen Lösungen einen allgemeinen normativen Rahmen. Aus deutscher Sicht als besonders positiv wertete *Krefß* den nach heftigen Diskussionen erreichten Ausschluß der Todesstrafe und die Verknüpfung der lebenslangen Freiheitsstrafe, die nur in außergewöhnlich schweren Fällen und unter Berücksichtigung der persönlichen Umstände des Täters verhängt werden darf, mit einem in Kapitel 10 geregelten obligatorischen Überprüfungsmechanismus. Freilich sei der Ausschluß der Todesstrafe nur um den Preis einer in Art. 80 enthaltenen Klarstellung möglich gewesen, daß dieser einzelstaatliche Strafgerichte nicht an der Verhängung der Todesstrafe hindere.

Bei der Auswahl der Vollstreckungsstaaten für Freiheitsstrafen werde der Internationale Strafgerichtshof über eine Staatenliste verfügen. Die Zustimmung des designierten Staates im konkreten Fall sei erforderlich. In Ermangelung von Vollstreckungswilligen obliege die Vollstreckung den Niederlanden als Sitzstaat. Wenn der Vollstreckungsstaat von dem im Statut verbrieften Möglichkeit des Gnadenwegs Gebrauch mache, könne der Gerichtshof einen anderen Vollstreckungsstaat bestimmen. Hinsichtlich der Haftbedingungen besitze der Gerichtshof eine Überwachungskompetenz hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit in weitem Umfang akzeptierten Vertragsstandards.

Wegen ihres politischen Charakters und auch schwierigen Rechtsfragen sei um die internationale Zusammenarbeit in Rom besonders hart gerungen worden. Gerichtshofrestriktive Staaten hätten diese auf die traditionellen Bahnen des Auslieferungs- und Rechtshilferechts beschränken wollen; die „Gleichgesinnten“ hingegen mit deutlichem Erfolg, wenn auch aus logischen Gründen (zum Beispiel keine Kompetenzen nach Kapitel VII der VN-Charta) hinter den *ad hoc*-Tribunalen zurückbleibend, auf Ansätze *sui generis* gedrungen. Bemerkenswert sei insbesondere das Zurückdrängen von rigide formulierten Verweigerungsgründen für die Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof. So erlaube Art. 93 nicht ohne weiteres den zwingenden Verweis auf den eigenen „ordre public“ oder nationale Sicherheitsinteressen. Besonders wertvoll sei auch die hart umkämpfte Regelung in Art. 99 Abs. 4, die dem Ankläger Ermittlungsmaßnahmen ohne Zwangscharakter, namentlich die Vernehmung von hierzu willigen Personen auch ohne Beisein von Amtsträgern des ersuchten Staates und die Untersuchung öffentlicher Plätze, auf dem Territorium eines Vertragsstaates gestattet. Hier bestעה von dessen Seite eine Duldungspflicht, die besonders für den Tatortstaat klar definiert sei. Die Frage möglicher Sanktionen bei Verletzung der Verpflichtung zur Zusammenarbeit durch einen Staat lasse das Statut jedoch offen. Es könne in dieser Hinsicht deshalb nicht als abschließende Regelung gedeutet werden.

Die politischste Frage bei der Umsetzung des Statuts im deutschen Recht, so *Krefß*, sei die Frage einer Änderung oder Klarstellung des Auslieferungsverbots für deutsche Staatsangehörige in Art. 16 Abs. 2 Grundgesetz. *Krefß* wies darauf hin, daß das Statut ein solches Verbot nicht als Verweigerungsgrund für die Zusammenarbeit mit dem Strafgerichtshof anerkennt. Allerdings sei es dem Vertragsstaat entsprechend dem Prinzip der Komplementarität möglich, der Überstellung (das Statut vermeidet wohlweislich den Begriff „Auslieferung“) an den Gerichtshof durch wirksame eigene Strafverfolgungsmaßnahmen zu begegnen.

Frank Jarasch, Mitarbeiter des Völkerrechtsreferats des Auswärtigen Amtes, gab einen Überblick über Aufbau, Verwaltung und Finanzierung des Internationalen Strafgerichtshofs sowie über die Schlußbestimmungen des Statuts (Teile I, IV und XI bis XIII). Art. 1 begründe den Gerichtshof als selbständige Einrichtung und betone das Grundprinzip der Komplementarität mit staatlicher Gerichts-

barkeit, während Art. 2 für sein Verhältnis zu den Vereinten Nationen auf ein noch mit diesen zu schließendes Abkommen verweise. *Jarasch* schilderte die Geschichte von Art. 3, der Den Haag als Sitz des Gerichtshofs nennt; andere offizielle Kandidaturen hatte es nicht gegeben. Art. 4 verleihe dem Gerichtshof Völkerrechtssubjektivität sowie Rechts- und Geschäftsfähigkeit.

Die Fertigstellung von Teil IV habe sich in Rom bis in die letzten Tage gezogen. Hinsichtlich der Zusammensetzung des Gerichtshofs habe man sich auf folgende Organe geeinigt: Präsidium, Berufsabteilung, Hauptverfahrensabteilung, Vorverfahrensabteilung, Anklagebehörde und Kanzlei. Alle Richter würden als hauptamtliche Mitglieder des Gerichtshofs gewählt. Sie dürften keine Tätigkeit ausüben, die geeignet sei, sich auf die richterlichen Aufgaben auszuwirken oder das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Richter zu beeinträchtigen. Ebenfalls aus Gründen der Unabhängigkeit werde eine Wiederwahl nach der neunjährigen Amtszeit nicht möglich sein. *Jarasch* verwies auf den zentralen Art. 36, der ein detailliertes Verfahren für Benennung und Wahl der 18 Richter enthalte. Diese müssen danach Personen von hohem sittlichen Ansehen sein und in ihrem Staat die Voraussetzungen für die höchsten richterlichen Ämter erfüllen. Sie müßten entweder nachgewiesene Fachkenntnisse auf dem Gebiet des Strafrechts sowie über die notwendige einschlägige Erfahrung als Richter, Ankläger, Anwalt oder ähnlicher Eigenschaft in Strafverfahren oder über nachweisliche Fachkenntnisse in einschlägigen Bereichen des Völkerrechts sowie über weitreichende Erfahrung in einem Rechtsberuf der für die richterliche Arbeit des Gerichtshofs von Bedeutung sei, verfügen. *Jarasch* schilderte, wie sich dieser „alternative Ansatz“ gegenüber einem britischen „kumulativen“ Vorschlag (Kompetenz und Erfahrung auf beiden Gebieten) in Rom durchgesetzt hatte. Für den Zweck der Wahl würden – wieder als Ergebnis komplizierter Verhandlungen – zwei entsprechende Wahllisten erstellt; von der ersten seien mindestens neun Strafrechtler, von der zweiten mindestens fünf Völkerrechtler zu wählen. Weiter sei bei der Auswahl der Richter die Notwendigkeit zu berücksichtigen, daß sowohl die Vertretung der hauptsächlichsten Rechtssysteme der Welt und eine ausgewogene geographische Vertretung als auch (dieses Prinzip stieß bis zuletzt auf den Widerstand islamischer Staaten) eine faire Vertretung weiblicher und männlicher Richter gewährleistet sei.

Die Anklagebehörde als unabhängiges und selbständiges Organ des Gerichtshofs werde durch einen Ankläger geleitet, dem ein oder mehrere Stellvertreter zur Seite stehen würden. Fachlich von ähnlicher Qualität wie die Richter, würden sie in geheimer Abstimmung von der absoluten Mehrheit der Mitglieder der Versammlung der Vertragsstaaten für die Dauer von neun Jahren gewählt.

Der Kanzlei oblägen die nicht mit der Rechtsprechung zusammenhängenden Aspekte der Verwaltung und der Betreuung des Gerichtshofs. Sie wird vom Kanzler als höchstem Verwaltungsbeamten des Gerichts geleitet. Der Kanzler werde von den Richtern in geheimer Abstimmung mit der absoluten Mehrheit der Stimmen für die Dauer von fünf Jahren gewählt. Wieder Ergebnis langer Verhandlungen sei die Bestimmung, daß der Kanzler eine Abteilung für Opfer und Zeugen einrichten soll, die im Benehmen mit der Anklagebehörde Schutzmaßnahmen, Beratung und andere Hilfe für Zeugen und andere durch deren Aussage gefährdete Personen zur Verfügung stehen sollen, darunter Bedienstete mit Fachkenntnissen auf dem Gebiet des Traumas im Zusammenhang mit sexuellen Gewaltverbrechen.

Amtssprachen des Gerichtshofs seien die Amtssprachen der Vereinten Nationen (Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Russisch und Spanisch). Arbeitssprachen dagegen grundsätzlich nur Französisch und Englisch.

Wenig umstritten seien in Rom Zusammensetzung und Kompetenzen der Versammlung der Vertragsstaaten gewesen. Art. 112 bestimme, daß jeder Vertragsstaat einen Vertreter, begleitet von Stellvertretern und Beratern, dorthin entsenden könne. Nichtvertrags-

staaten, die das Statut oder die Schlußakte von Rom unterzeichnet haben (also faktisch alle in Rom anwesenden Staaten) könnten als Beobachter teilnehmen. *Jarusch* schilderte die umfangreichen Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Versammlung (Mitwirkung bei der Erstellung der Nebeninstrumente des Statuts, Dienstaufsicht über das Präsidium, den Ankläger und den Kanzler betreffend die Verwaltung des Gerichtshofs, Prüfung von Berichten, Beschluß des Haushalts und mehr). Die Versammlung solle jährlich zusammenzutreten. Beschlüsse erforderten (auch dies bis zuletzt strittig) eine Zweidrittelmehrheit. Beitragsrückstände führen (wie bei den Vereinten Nationen) zum Verlust des Stimmrechts.

Zur Finanzierung stelle das Statut lediglich klar, daß alle finanziellen Angelegenheiten durch das Statut und die (in den Jahren 1999/2000 tagende Vorbereitungskommission noch auszuarbeitenden) und anschließend von der Versammlung anzunehmenden) Instrumente der Finanzvorschriften und der Finanzordnung geregelt würden. Der zentrale Art. 115 nenne zwei Quellen für finanzielle Mittel: Beiträge der Vertragsstaaten und den Haushalt der Vereinten Nationen. Diese Kombination von zwei Quellen beschloß den Hauptstreitpunkt zwischen denen, die den Haushalt der Vereinten Nationen für die zuverlässigste und alle für belastende Quelle hielten und denen, welche die finanzielle Situation der Vereinten Nationen nicht weiter komplizieren wollten. Der am Ende stehende Kompromiß sei dadurch für beide Seiten akzeptabel geworden, daß die Finanzierung durch die Vereinten Nationen sich vor allem, aber nicht ausschließlich („in particular“), auf den konsentierten Fall der Kosten aufgrund von Verweisungen des Sicherheitsrates beziehe.

Auch die Schlußbestimmungen des Statuts seien sehr umstritten gewesen, so Art. 119 über die Beilegung von Streitigkeiten (Verhandlungen, dann Verweisung an die Versammlung, die eine Beilegung versucht oder weitere Mittel, darunter Verweisung an den Internationalen Gerichtshof, empfiehlt). Art. 120 schließe, wie bereits *Kaul* betont hatte, Vorbehalte aus. Die Art. 121 bis 123 enthielten sehr detaillierte und komplizierte Bestimmungen zu Statutsänderungen. Grundsätzlich könnten diese frühestens sieben Jahre nach Inkrafttreten des Statuts vorgeschlagen werden und bedürften einer Zweidrittelmehrheit der Versammlung und einer Ratifizierung durch sieben Achtel der Vertragsstaaten. Dabei träten Änderungen des materiellen Rechts nur für die Vertragsstaaten in Kraft, die diese angenommen haben. Diese Ausnahme zum *erga omnes*-Prinzip sei gegen den Widerstand der gerichtshoffreundlichen Staaten durchgesetzt worden. Art. 123 sehe sieben Jahre nach Inkrafttreten eine Überprüfungskonferenz für etwaige Statutsänderungen vor. Weiter erläuterte *Jarusch* die bereits von *Kaul* angesprochene Bestimmung mit der Möglichkeit für einen künftigen Vertragsstaat, bei seinem Vertragsbeitritt zu erklären, daß er für einen Zeitraum von sieben Jahren, nachdem das Statut für ihn in Kraft getreten ist, die Gerichtsbarkeit des Strafgerichtshofs für Kriegsverbrechen nicht anerkennt, wenn ein Verbrechen mutmaßlich von einem seiner Staatsangehörigen oder auf seinem Hoheitsgebiet begangen worden ist. Er schloß mit Angaben zur Unterzeichnung und Ratifikation des Statuts. Derer bedarf es 60, damit es in Kraft treten kann.

Am zweiten Tag der Tagung stieg *Dr. Andreas Zimmermann*, Referent am Max Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, in die Kernmaterie der Straftatbestände ein. Er verwies auf die bereits erwähnten, ins Statut aufgenommenen „Kernverbrechen“ und die damit vollzogene Abwendung von der Schaffung sogenannter „treaty crimes“ (etwa Drogenvergehen oder Terrorismus, deren Aufnahme von bestimmten Staatengruppen verlangt worden sei). *Zimmermann* schilderte Auseinandersetzungen über die Definition des Tatbestands „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“, etwa über den Versuch Chinas, solche in Friedenszeiten grundsätzlich zu verneinen und damit die Linie zu den Kriegsverbrechen zu verwischen, oder über die Frage, ob solche Verbrechen weitverbreitet und systematisch oder nur eines von beiden sein müßten (wie sich schließlich durchsetzte). Ein wichtiges Tatbestandsmerkmal sei weiter, daß sie gegen die Zivilbevölkerung verübt werden müßten. Als einzelne Deliktformen würden u.a. genannt Ver-

gewaltigung, Zwangsprostitution, erzwungene Schwangerschaft, Verfolgung (Vorenthaltung elementarer Rechte wegen Gruppenzugehörigkeit) und das „Verschwindenlassen“ von Personen.

Zu den Kriegsverbrechen führte *Zimmermann* die bereits erwähnte Schwelkenklausel aus. Um vor dem Gerichtshof verfolgt werden zu können, müßten Kriegsverbrechen „insbesondere“ weitverbreitet und systematisch begangen worden sein; dieser Satz habe für den Ankläger allerdings nur eine Leitfunktion. Da die Vereinten Staaten und Frankreich nicht Vertragsparteien des ZP I sind, an der Definition jedoch aktiv mitgewirkt haben, sei lediglich deren wörtliche Übernahme, nicht jedoch ein Verweis auf es möglich gewesen. Kriegrechtliche Repressalien seien nicht erfaßt. Militärische Notwendigkeiten gälten im Rahmen des geltenden Völkerrechts als Strafausschließungsgrund. Aufgenommen worden sei strittigerweise der Angriff auf zivile Objekte und auf UN-autorisierte friedenserhaltende Truppen. Schwierig sei das Verbot unzulässiger Kollateralschäden (Umwelt) gewesen: Anders als in ZP I werden nur „clearly excessive damages“ strafbar sein. Sehr weit dagegen die Bestimmung zur Vertreibung fremder und zur Ansiedlung der eigenen Bevölkerung. Schwierig sei eine Einigung zum Einsatz verbotener Waffen gewesen; eine kurze Liste zähle die unzulässigsten gewohnheitsrechtlich geächteten Waffenarten auf, darunter nicht die Atomwaffen. *Zimmermann* verwies auf die Öffnungsklausel für eine spätere Revision, etwa im Hinblick auf Entwicklungen im Laserwaffenbereich. Auch unter Kriegsverbrechen aufgenommen worden sei hingegen die sexuelle Gewalt, weiter Angriffe auf das Rote Kreuz, Kirchen und Schulen und schließlich die Rekrutierung von Kindern unter 15 Jahren durch nationale Streitkräfte; die Anwerbung durch andere Verbände, etwa Guerrilla, sei auf Drängen arabischer Staaten strafrei geblieben. Die Aufnahme von internen Konflikten sei, so *Zimmermann*, nur durch eine massive Bewegung der Vereinten Staaten möglich gewesen. Verstöße gegen den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen hingegen seien (mit Ausnahmen) fast unstrittig (Ausnahme: China) berücksichtigt worden.

Zimmermann schilderte den amerikanischen Versuch, durch die Aufnahme eines Erfordernisses für die Ausarbeitung sogenannter „elements of crime“ in Art. 9 den Verhandlungsprozeß über das Statut um ein Jahr hinauszuzögern. Er sehe in dieser Vorschrift jedoch eine bloße Auslegungshilfe.

Frau *Dr. Angelika Schlunck*, Bundesministerium der Justiz, und Regierungsdirektor *Dr. Willibald Hermsdörfer*, Bundesministerium der Verteidigung, berichteten über die mögliche Umsetzung des Statuts in das deutsche Recht. Anpassungsbedarf entstehe durch die Divergenz zwischen innerstaatlichem und Völkerrecht, dem im Statut enthaltenen Regelungsauftrag für die Verfolgung von vor dem Gerichtshof begangenen Straftaten (Meineid, falsche Aussage) und Folgeänderungen, die eine reibungslose Zusammenarbeit ermöglichen sollen. Nach herrschender Meinung sei vorrangig eine Änderung von Art. 16 Grundgesetz erforderlich, der eine Auslieferung von eigenen Staatsangehörigen an das „Ausland“ verbietet. Zwar hätten sich unsere österreichischen Nachbarn zu einer Auslegung ihrer ähnlich lautenden Verfassungsbestimmung dergestalt durchgegriffen, daß ein internationaler Gerichtshof kein „Ausland“ darstelle und die Verfassung damit eine Überstellung an diesen erlaube; die Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts bestehe jedoch darauf, daß jede Entfernung eines Deutschen aus deutscher Hoheitsgewalt und Verbringung in einen anderen Hoheitsbereich verbiete. Auch aus Art. 24 Grundgesetz lasse sich nichts anderes ableiten: Zwar lasse sich argumentieren, daß Deutschland durch seine Mitwirkung am Statut Hoheitsrechte auf den Gerichtshof übertrage; jedoch sei bei der Schaffung von Art. 24 nicht an die Einschränkung von Rechten Dritter gedacht worden.

Laut Frau *Schlunck* kann ein großer Teil des Statuts unmittelbar angewandt werden. Regelungsbedarf bestehe jedoch beispielsweise zu der Frage, ob ein deutsches Ermittlungsverfahren abgegeben werden müsse, wenn auch der Strafgerichtshof ermittelte, weiter zur Fra-

ge von Sanktionen durch deutsche Behörden gegen die Aussageverweigerung von Zeugen und zur Rechtsgrundlage für die Tätigkeit von Ermittlern des Strafgerichtshofs in Deutschland.

Frau *Schlunck* schloß mit der Bemerkung, daß bei aller möglichen Skepsis über die Zukunft der in Rom aus der Taufe gehobenen Institution das Statut eine wertvolle Präzisierung des Regelungsgehalts des Völkerrechts sei. Weiter habe sich in Dayton die Existenz des Jugoslawientribunals als gesegnet erwiesen. Der Ausschluß der bosnischen Serben als Verhandlungspartner aufgrund der Existenz des Tribunals habe von Anfang an eine Amnestie als Bestandteil einer Friedensregelung ausgeschlossen. Frau *Schlunck* appellierte an die anwesenden Rechtsberater und -lehrer, die Chance der Friedensschaffung, die in dem Gerichtshof stecke, weiterzuermitteln.

Hermisdörfer begann seinen Vortrag mit zwei Thesen: Der Vorrang nationaler Strafgerichtsbarkeit mache deren Anpassung an das Statut notwendig, und der materielle Gehalt der Straftatbestände finde in einigen Fällen nur eine unzureichende Entsprechung im deutschen Recht. Das Völkerstrafrecht zähle nicht zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts und sei deshalb nicht kraft Art. 25 unmittelbar anwendbar. Aus der Deliktgruppe der Verbrechen gegen die Menschlichkeit lösten die Straftatbestände der Ausrottung, Vertreibung, Zwangsumsiedlung, Verfolgung und Apartheid vermutlichen Anpassungsdruck aus. Weiter sah *Hermisdörfer* für elf Tatbestände aus dem Bereich der Kriegsverbrechen keine ausreichende Entsprechung im deutschen Strafrecht, darunter die vorsätzliche Behinderung nach dem Genfer Abkommen vorgesehener Hilfsleistungen und das Anwerben von Kindern unter 15 Jahren zur unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten. Hinsichtlich des Verbrechens der Aggression werde die weitere Festlegung des Straftatbestandes von den Verhandlungen in einer zukünftigen Vertragsstaatenversammlung oder Überprüfungskonferenz abhängen. Weiter werde es im Rahmen der Anpassung des deutschen Strafrechts möglicherweise notwendig sein, den einzelnen Straftatbeständen (anders als das Statut, das zwar Strafrahmen, aber keine konkreten Straffolgen vorgibt) unter dem Gesichtspunkt des Bestimmtheitsprinzips konkrete Straffolgen zuzuordnen.

Da das deutsche Strafrecht das Weltgeltungsprinzip nur für Völkerromm kennt, werde die Erweiterung seines Geltungsbereichs auch auf die übrigen Straftaten im Zuständigkeitsbereich des Internationalen Strafgerichtshofs notwendig sein. Weitere Anpassungen seien aufgrund unterschiedlicher Begriffsbestimmungen möglicher-

weise notwendig bei Vorsatz, Verbotssirrtum, Notwehr, Befehlsnotstand, Verjährungsvorschriften und den Immunitätsregeln. Dem Anpassungsbedarf solle durch ein Völkerstrafrechtsgesetz entsprochen werden. Das Vertragsgesetz und das Völkerstrafrechtsgesetz sollten gemeinsam parlamentarisch behandelt werden. Insbesondere solle die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde vom Inkrafttreten des Völkerstrafrechtsgesetzes abhängig gemacht werden. Durch die Anpassung, so schloß *Hermisdörfer*, der nationalen Strafrechte an das Statut (mit dem Ziel, im Rahmen der Komplementarität den Vorrang der nationalen Systeme zu sichern) würden diese in einem Teilbereich zunehmend vereinheitlicht. Dies wäre ein Beitrag zur internationalen Rechtsvereinheitlichung.

Den Beiträgen folgten jeweils Fragen, dem letzten Vortrag dann eine einstündige Debatte. Zur Frage der „elements of crime“ schloß sich *Hermisdörfer* dabei *Zimmermanns* Auffassung an, diese seien lediglich Auslegungsinweise. Es sei fraglich, ob sie durch Gesetz zu übernehmen seien. Auf die Frage, wer für Begnadigungen zuständig sei, antwortete *Kreß*, die Zuständigkeit liege bei den Mitgliedstaaten. Allerdings werde der Gerichtshof die Zulässigkeit einer Begnadigung jeweils prüfen und den Häftling gegebenenfalls in einen anderen Vollzugsstaat überstellen.

In mehreren Fragen klang Skepsis an, ob der mit dem in Rom erreichten Statut geschaffene Strafgerichtshof effektiv sein und ob Strafverfolgung Friedensfindung nicht behindern werde. *Dr. Constanze Stelzenmüller* von der „Zeit“, eine sachkundige und kritische Beobachterin der Konferenz von Rom, stellte fest, daß die Anhörungsverfahren gegen *Karadzic* und *Mladic* vor dem Jugoslawien-Tribunal diese beiden zu politischen Parias gemacht habe und eine Friedensregelung für Bosnien trotzdem zustande gekommen sei. Frieden und Gerechtigkeit seien keine Gegensätze.

Besondere Aufmerksamkeit fand die Frage der Notwendigkeit einer Änderung von Art. 16 Grundgesetz. *Kreß* führte hierzu aus, Wortlaut und Entstehungsgeschichte der Bestimmung ließen dies offen. Teleologisch führe die Frage, was fremde Hoheitsgewalt sei, zu keiner klaren Antwort. Aus rechtsvergleichender Warte wies *Kreß* darauf hin, daß Staaten, deren Staatsangehörigkeitsrecht auf dem *ius sanguinis* beruhe, im Hinblick auf die Auslieferung zu einer strengeren Praxis tendierten. Auch Frau *Schlunck* trug dem ethnischen Hintergrund der Frage Rechnung, stellte jedoch noch einmal auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ab, derzufolge der Internationale Strafgerichtshof nicht als deutsche Hoheitsgewalt zu sehen sei, und schloß auf die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung.

The Formation of Customary International Humanitarian Law: Refining the Analytical Framework

Colloquium on International Humanitarian Law

Den Haag (Niederlande), 27. November 1998

Gregor Schotten*

1998 erschien erstmalig das „Yearbook of International Humanitarian Law“. Das Jahrbuch wird von einem Board of Editors unter Federführung des General Editor *Horst Fischer* in Zusammenarbeit mit dem T.M.C. Asser Institut in Den Haag herausgegeben. Zur Präsentation lud das Asser Institut zu einer Konferenz ein. Dem Anlaß angemessen wurde mit dem Thema des humanitären Völkerrechtsgewohnheitsrechts ein klassisches und grundsätzliches Gebiet des humanitären Völkerrechts ausgewählt, in dem nach wie vor viele Fragen offen und strittig sind, aber auch neue problematische Entwicklungen auftraten.

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) führt seit zwei Jahren in Zusammenarbeit mit Universitäten und Instituten weltweit, u.a. auch dem IFHV, ein Projekt zum humanitären Völkerrechtsgewohnheitsrecht durch, dessen Ergebnisse auf der XXVI. Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz im Oktober 1999 vorgestellt und anschließend in geeigneter Form veröffentlicht werden sollen. Einige der in Den Haag eingeladenen Vortragenden sind an diesem Projekt beteiligt und konnten ihre Erfahrungen da-

* Gregor Schotten ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

raus einbringen. Umgekehrt erhoffte man sich von den übrigen Rednern und Diskussionssteilnehmern wertvolle Anregungen für das IKRK-Projekt. Auf dieses Projekt soll, da es zur Zeit noch nicht abgeschlossen ist, hier nicht weiter eingegangen werden. Wegen seiner Bedeutung und der Beteiligung des IFHV wird darauf sicherlich noch in einer späteren HuV-I ausführlich zurückzukommen sein.

Die Konferenz begann mit Begrüßungen durch den Direktor des Asser Instituts *Gerard Tanja* und den General Editor des Jahrbuches *Horst Fischer*.

Der erste Vortrag „The formation of custom in public international law“ von *Peter Malanczuk* führte allgemein in die Problematik des Völkergewohnheitsrechts ein. *Malanczuk* umriß die Bedeutung des Völkergewohnheitsrechts gegenüber der anderen wichtigen Völkerrechtsquelle, dem Völkervertragsrecht. Er stellte fest, daß Gewohnheitsrecht nicht die gleiche Bedeutung habe wie Vertragsrecht, da es in der Zeit des Ost-West-Gegensatzes in großen Teilen von den Ostblockstaaten nicht akzeptiert worden sei. In der heutigen hochtechnologisierten Industriegesellschaft könne man exakte technische Details nur durch Verträge ausdrücken und festhalten. Trotzdem, betonte *Malanczuk*, spiele das Gewohnheitsrecht weiterhin eine wichtige Rolle, insbesondere in den Fällen, in denen Sachverhalte nicht durch Verträge geregelt seien, Staaten Verträgen nicht beigetreten seien oder gegenüber einzelnen Vorschriften Vorbehalte angebracht hätten. *Malanczuk* erwähnte kurz die beiden für die Bildung einer Gewohnheitsrechtsnorm konstitutiven Elemente, die allgemeine Übung und die dieser korrespondierende *opinio iuris*, um die Frage zu stellen, welche Rechtsakte als Übung anzusehen wären. Diese Frage war in der Völkerrechtslehre längere Zeit strittig, inzwischen scheint sich aber die Auffassung durchgesetzt zu haben, die alle einem Staat zurechenbaren Handlungen als Übung ansieht, wobei der Wert der einzelnen Akte für den Gewohnheitsrechtsnachweis sehr unterschiedlich sein kann. Nach der Erörterung der für einen Gewohnheitsrechtsnachweis konstitutiven Elemente ging der Vortragende noch auf das Phänomen des sog. „instant customary law“ ein. Teile der Völkerrechtslehre sind der Auffassung, Gewohnheitsrecht könne auch durch einen einzigen oder wenige zeitlich eng beieinanderliegende Akte entstehen. Diese Auffassung verzichtet auf das Erfordernis einer gewissen Dauer der allgemeinen Übung. *Malanczuk* lehnte die Figur des „instant customary law“ ab, er betonte, das Erfordernis der Dauer innerhalb der Übung dürfe nicht aufgegeben werden.

Im nachfolgenden Vortrag „Form and Content of Customary Norms“ lenkte *John Dugard* die Aufmerksamkeit der Zuhörer auf das Phänomen, daß der gewohnheitsrechtliche Charakter von Rechtsnormen von Regierungen und Gerichten der Staaten zum Teil sehr unterschiedlich interpretiert werde. Gerichte seien im Gegensatz zu Regierungen viel zurückhaltender, einer bestimmten Norm gewohnheitsrechtlichen Charakter zuzusprechen. So verlangten sie oft eine fest etablierte Praxis und *opinio iuris*. Im Entstehen befindliche Gewohnheitsrechtsnormen („emerging custom“) würden von ihnen nicht angewandt. Als aktuelles Beispiel führte *Dugard* die Entscheidung des britischen Oberhauses im Fall des ehemaligen chilenischen Diktators *Augusto Pinochet* an. Er erwähnte allerdings auch die Praxis des International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), welches vor allem in seinen beiden *Tadic*-Entscheidungen keine derart hohen Anforderungen an den Gewohnheitsrechtscharakter von Normen des humanitären Völkerrechts gestellt habe.

Auf die Besonderheiten eines Gewohnheitsrechtsnachweises gerade im humanitären Völkerrecht ging *Frits Kalshoven* in seinem Vortrag „The Development of Custom in International Humanitarian Law“ ein. *Kalshoven* stellte die Bedeutung des Verhaltens von Staaten in Konflikten in den Vordergrund seiner Ausführungen. Er wies darauf hin, daß jeder Konflikt anders ablaufe und „identical behaviour“ in Konflikten kaum zu finden sei. Dies erschwere den Nachweis von Gewohnheitsrecht im humanitären Völkerrecht. *Kalshoven* kritisierte, daß das aktuelle Konfliktverhalten von Staaten und

nichtstaatlichen Konfliktparteien im Rahmen von Gewohnheitsrechtsnachweisen zu wenig berücksichtigt werde, oder, wenn es Berücksichtigung fände, nicht das entsprechende Gewicht erhalte. *Kalshoven* unterstrich, daß „westliche Standards“ keineswegs universelle Verbreitung gefunden hätten. Aufgrund seiner Erfahrung in Kolumbien stelle er fest, daß selbst das Verbot unterschiedsloser Angriffe, ein heutzutage wohl nicht mehr bestreitbarer Grundsatz des Gewohnheitsrechts nach westlicher Feststellung, dort kaum beachtet werde. Mit seinen Ausführungen hatte *Kalshoven* eine sehr grundsätzliche Debatte in Gang gesetzt, die sowohl in den weiteren Vorträgen als auch in der Diskussion fortgeführt wurde.

Die zweite Hälfte des Vormittagsprogramms begann mit einem Vortrag von *Louise Doswald-Beck* zu „Nature and Content of Emerging Custom in International Humanitarian Law“. *Doswald-Beck* stellte u. a. die Frage, welchen Wert man einer gegensätzlichen Staatenpraxis im Rahmen der Untersuchung der allgemeinen Übung beimessen müsse. Hierzu nannte sie als Beispiel die Haltung der Vereinigten Staaten und einiger anderer Staaten zu einem umfassenden Verbot von Antipersonenlandminen. Die Vortragende betonte die Wichtigkeit von gegensätzlicher Praxis und erklärte, hier müsse auch sehr stark auf Stellungnahmen und Proteste von Staaten geachtet werden. Sei solche Praxis vorhanden, dann könne man in den meisten Fällen noch nicht von einer neuen Regel des Gewohnheitsrechts sprechen.

Anschließend widmete sich *Doswald-Beck* dem Statut von Rom für den Internationalen Strafgerichtshof und erläuterte daran, daß einige der dort kodifizierten Regeln, wie das Verbot des Mißbrauchs der VN-Flagge oder der Schutz von VN-Personal, nicht bereits bestehendes Gewohnheitsrecht widerspiegeln, sondern daß man diese Regeln aufgrund des Statuts von Rom als „emerging custom“ ansehen könne.

Die von *Kalshoven* angesprochene Frage der Bedeutung von sog. „actual practice“ wurde von *Harry Post* in seinem Vortrag „The effects of National Legislation and Practice on the Formation of Customary International Humanitarian Law“ aufgegriffen. *Post* stellte die Frage, welche Rechtsakte als allgemeine Übung einzuordnen seien. Hier ging er auf die im humanitären Völkergewohnheitsrecht eine besondere Rolle spielenden Militärhandbücher ein. *Post* qualifizierte sie als Akte, die im Rahmen der allgemeinen Übung zu berücksichtigen seien, und erhielt dafür auch die breite Zustimmung der Diskussionssteilnehmer. Er qualifizierte auch das Abstimmungsverhalten von Staaten in den einzelnen Organen der VN als mögliche relevante Übung. *Post* betonte dann, und hier wurde der Bezug zu den Ausführungen *Kalshovens* deutlich, daß besonders die Praxis der sog. „specially affected states“, also der Staaten, die von einer bestimmten Regel besonders betroffen seien, zu berücksichtigen sei. Abschließend ging *Post* noch kurz auf die Ausführungen *Malanczucs* ein und lehnte wie dieser die Figur des sog. „instant customary law“ ab.

Das Verhältnis von Vertragsrecht und Gewohnheitsrecht spielt besonders im humanitären Völkerrecht eine große Rolle. Seit den Arbeiten *Richard Baxters*, vor allem „Treaties and Custom“, ist die Diskussion darüber nie richtig abgeflaut. So war auch auf dieser Konferenz der Vortrag von *Ove Bring* dem Thema „Treaty Law and Custom in International Humanitarian Law“ gewidmet. *Bring* stellte zunächst fest, daß Konventionen des humanitären Völkerrechts oftmals bestehendes Völkergewohnheitsrecht kodifiziert hätten. Schwieriger ist die Frage zu beantworten, ob aus einer bestehenden Konvention Gewohnheitsrecht erwachsen kann. Hier verwies *Bring* auf die Ausführungen des IGH im Nicaragua-Urteil, der dies prinzipiell bejaht hatte. *Bring* wies aber auf die Gefahr hin, – und hier sprach er eines der aktuellen Probleme, das sich auch im Zusammenhang des IKRK Gewohnheitsrechtsprojektes stellt, an – daß man in einem solchen Fall sehr sorgfältig die Praxis der Staaten herauskristalisieren müsse. In vielen Fällen wird man nämlich Rechts-

akte, die im Hinblick auf eine bestehende vertragsrechtliche Verpflichtung bestehen, in die allgemeine Übung miteinbeziehen, da eine Trennung gegenüber Rechtsakten, die im Hinblick auf eine gewohnheitsrechtliche Verpflichtung hin unternommen werden, kaum möglich erscheint. Bringt denn auch die besondere Rolle der *opinio iuris* in solchen Fällen. Diese müsse dann stärkere Berücksichtigung finden, da sie mehr über die Haltung des entsprechenden Staates zu der bestimmten möglichen gewohnheitsrechtlichen Regel aussagen könne.

Die sich an die morgendlichen Vorträge anschließende Diskussion betraf vor allem die von *Kalshoven* aufgeworfene Problematik, welchen Wert man einzelnen Rechtsakten innerhalb der allgemeinen Übung beimessen müsse und welchen Wert „Nicht-Konfliktpraxis“ habe. *Doswald-Beck* bemerkte, daß aktuelle Konfliktpraxis in ihren Augen unverzichtbar sei. Stellungnahmen und Resolutionen allein reichten nicht aus, um den gewohnheitsrechtlichen Charakter einer Regel des humanitären Völkerrechts festzustellen. *Post* erklärte, wichtig sei auch, daß Staaten ausdrücklich feststellten, es handle sich bei einer bestimmten Regel um eine „Rechtsregel“. Es müsse mindestens eine diesbezügliche Stellungnahme geben.

Die nach der Mittagspause angesetzten Vorträge beschäftigten sich alle mit einseitigen Rechtsakten von Völkerrechtssubjekten und der Frage ihrer Bedeutung für einen völkerrechtlichen Gewohnheitsrechtsnachweis. *Eric David* ging in seinem Vortrag auf den sog. „persistent objector“ ein. Grundsätzlich kann ein Staat durch wiederholtes Protestieren die Herausbildung einer auch für ihn gültigen Regel des Völkergewohnheitsrechts verhindern. *David* stellte die *Martens*-Klausel als Hindernis für einen „persistent objector“ im humanitären Völkerrecht heraus. Diese Klausel lasse die grundlegenden Prinzipien des humanitären Völkerrechts auch für „persistent objectors“ zu Gewohnheitsrecht werden. *Raoul Vinuesa* beleuchtete in seinem Vortrag „Acquiescing States“ eine umgekehrte Konstellation. Hier ging es um die Frage, wann Staaten durch Duldung eine bestimmte Regel als Gewohnheitsrecht akzeptierten. *Vinuesa* stellte fest, daß die bloße Duldung allein nicht ausreichte. Ein Staat müsse über den entsprechenden Sachverhalt informiert sein, er müsse ein gewisses Interesse an der entsprechenden Problematik haben und er müsse auch Zeit gehabt haben, sich substantiiert zu äußern; nur wenn diese Voraussetzungen erfüllt seien, reiche Duldung aus. *R. Vinuesa* betonte, daß „acquiescing states“ selbst nicht zur Gewohnheitsrechtsbildung beitrügen, sondern nur einen Prozeß der Gewohnheitsrechtsbildung abrundeten bzw. vervollständigten.

Der Vortrag von *Milan Sahovic* schließlich ging auf eine im Rahmen des IKRK-Projekts bisher immer wieder aufgetauchte Problematik ein – die Frage der Bedeutung von Resolutionen der VN-Organen für den Nachweis von Völkergewohnheitsrecht. *Sahovic* be-

jahte zunächst die Bedeutung von nach Kapitel VII der VN-Charta vorgenommenen Sicherheitsratsresolutionen. Diese seien für die Staaten verbindlich und allein deshalb schon zu berücksichtigen. Schwieriger wird die Problematik, wenn es um nicht verbindliche Resolutionen des Sicherheitsrates oder der Generalversammlung geht. Hier besteht die Gefahr, daß rein politische Stellungnahmen in den Gewohnheitsrechtsnachweis miteinbezogen werden. *Sahovic* bejahte aber auch hier wegen des wachsenden Einflusses der VN und anderer internationaler Organisationen die Tauglichkeit solcher Resolutionen für einen Gewohnheitsrechtsnachweis, wies aber darauf hin, daß in solchen Fällen die entsprechende Resolution und ihr Umfeld, d.h. Abstimmungsverhalten der Staaten etc., genau untersucht werden müßten.

Die abschließende Diskussion ging dann noch auf die Frage ein, welche Rolle NGOs im Prozeß der Gewohnheitsrechtsbildung spielen könnten. Die Teilnehmer waren sich einig, daß NGOs heute eine immer einflußreicher werdende Rolle bekämen; wieweit sie zu berücksichtigen seien, war strittig.

Den Abschluß der Konferenz bildete die Zusammenfassung von *Christopher Greenwood*. In einer mit britischem Humor gewürzten Stellungnahme trat *Greenwood* für ein weites Verständnis von für einen Gewohnheitsrechtsnachweis relevanten Rechtsakten ein. Auch im 19. Jahrhundert und in den Nürnberger Prozessen nach Ende des Zweiten Weltkrieges habe man eher oberflächlich Übung und *opinio iuris* herauskristallisiert. Ein reines Abstellen auf „hard practice“ sei gefährlich. So werde Folter weltweit verurteilt, habe sogar *ius-cogens*-Charakter und werde aber trotzdem in vielen Staaten praktiziert. Im Rahmen eines Gewohnheitsrechtsnachweises im humanitären Völkerrecht solle deshalb nicht nur oder vornehmlich auf Konfliktpraxis abgestellt werden. Zur Frage der Rolle der NGOs bemerkte *Greenwood*, daß ihr Beitrag zum Entstehen von Völkergewohnheitsrecht nur im Zusammenhang mit dem Verhalten von Staaten gesehen werden dürfe. NGOs seien nicht demokratisch legitimiert, sie vertreten oft sehr partielle Interessen und bräuchten im Gegensatz zu Staaten auch Regeln, für die sie einträten, nicht in innerstaatliches Recht umzusetzen.

Die Liste der Vortragenden und Diskussionsteilnehmer erübrigt es, auf das hohe Niveau dieser Konferenz hinzuweisen. Die Konferenz bildete einen würdigen Rahmen für die Vorstellung des „Yearbook on International Humanitarian Law“ und leistete einen wichtigen Beitrag zur Diskussion über humanitäres Völkergewohnheitsrecht. Insofern konnte sie dem derzeit vom IKRK unternommenen Projekt Anregungen verleihen; die Beiträge, die demnach auch in einem vom T.M.C. Asser Institut herausgegebenen Sammelband veröffentlicht werden sollen, seien aber darüber hinaus jedem am Völkergewohnheitsrecht interessierten Juristen ausdrücklich empfohlen.

Michael Fraas, Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und Internationaler Gerichtshof Studien und Materialien zum öffentlichen Recht, Band 4 Verlag Peter Lang, Frankfurt a.M. 1998, 258 Seiten, DM 98,-;

Franz-Josef Hutter/Heidrun Speer/Carsten Tessmer (Hrsg.), Das gemeinsame Haus Europa: Menschenrechte zwischen Atlantik und Ural

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1998, 247 Seiten, DM 49,-

Hans-Joachim Heintze*

Mit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes ist Bewegung in die internationalen Beziehungen gekommen. Dies zeigt sich an einer völligen Neubewertung der Vereinten Nationen, die noch nicht abgeschlossen zu sein scheint. Nach dem Golfkrieg 1990/91 hatte man den Eindruck, die USA wollten eine neue Weltordnung, die auf dem Völkerrecht basieren sollte. Nach den Entwicklungen um den Kosovo und den Irak Ende 1998 drängt sich das Bild auf, daß die USA ziemlich willkürlich auf die gegenwärtigen Herausforderungen reagieren. Um dieser Willkür eine klare Position entgegenzustellen, sind exakte juristische Untersuchungen zur rechtlichen Stellung der UNO und ihrer Organe besonders wichtig. Dies betrifft in erster Linie den UN-Sicherheitsrat, da dieser die Hauptverantwortung für den Weltfrieden trägt. Freilich ist das große Handicap des Rates sein politischer Charakter, so daß einige seiner Stellungnahmen einige juristische Widersprüchlichkeiten aufweisen. Auf diese Tatsache wurde in einer ganzen Reihe von Arbeiten hingewiesen, die in letzter Zeit zum UN-Sicherheitsrat erschienen sind. Viele dieser Untersuchungen überschneiden sich zudem. Wenig untersucht ist demgegenüber das Verhältnis des Rates zu einem anderen Hauptorgan der UNO, das ausdrücklich dem Völkerrecht verpflichtet ist, dem Internationalen Gerichtshof nämlich.

Es ist deshalb sehr zu begrüßen, daß *Michael Fraas* sich in seiner Arbeit diesem speziellen Aspekt des Systems der Vereinten Nationen zuwendet. Dazu holt der Autor freilich weit aus und stellt zuerst das System der kollektiven Sicherheit sowohl des Völkerbundes als auch der UNO dar. Danach wendet er sich den Fragen der Auslegung der UNO-Charta zu und geht auf die Funktion des IGH in dieser Hinsicht ein. In diesem Zusammenhang stellt *Fraas* auch Regelungen vor, in denen dem IGH ausdrücklich die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit des Handelns von Organen internationaler Organisationen zugewiesen ist (S. 34 ff.). Hier handelt der IGH praktisch als Kontrollorgan, obwohl dazu keine ausdrückliche Regelung vorliegt. Dies trifft in gewisser Weise auch auf die Entscheidungen des IGH zu Rechtsakten von Organen der UNO zu. An dieser Stelle wird auch auf die Lockerbie-Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates eingegangen. Zutreffend wird herausgearbeitet, daß der IGH zwar keine Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der einschlägigen Resolutionen traf, aber die Resolutionen zugleich kein Hindernis für ein Sachurteil darstellten (S. 42). Die Einrede gegen die Zulässigkeit der Klage, die Streitigkeit sei bereits durch die Resolutionen entschieden worden, wies der IGH seinerzeit zurück.

Nach der Auseinandersetzung mit dem IGH folgt im dritten Kapitel eine Analyse des UN-Sicherheitsrats. Unter der Überschrift „Neuere Entwicklungen“ wird auf fünf Seiten auf die komplizierten Fragen der Anwendung militärischer Gewalt durch Ermächtigungen des UN-Sicherheitsrats eingegangen. Zwangsläufig wirft eine solche kurze Darstellung mehr Fragen auf als sie beantwortet. Insbesondere die Einschätzung, daß die Ermächtigung zu militärischen Maßnahmen in der Praxis üblich geworden sei (S. 68), muß in dieser Ab-solutheit nicht erst seit den jüngsten Entwicklungen im Kosovo und Irak hinterfragt werden.

Den eigentlichen Fragen seiner Untersuchung wendet sich *Fraas* ab S. 73 ff. zu. Im vierten Kapitel wird geprüft, inwieweit der Rat in seinem Handeln an das Recht gebunden ist und welche Folgen rechtswidrige Akte hätten. Überzeugend wird nachgewiesen, daß auch der UN-Sicherheitsrat an das Recht gebunden sei, da er nur im Rahmen der Charta tätig werden könne, an die notstandsfesten Menschenrechte und an das *ius cogens* gebunden sei. Zu den Menschenrechten zählt der Autor – von der Herleitung nicht ganz sauber – auch das humanitäre Völkerrecht (S. 80). Nicht zu übersehen vermag die Einschätzung, der UN-Sicherheitsrat könne sich unter Kap. VII über die Menschenrechte – allerdings mit Ausnahme der notstandsfesten Rechte – hinwegsetzen (S. 83). Gerade bei der nicht abreißen Diskussion über die menschenrechtlichen Auswirkungen der Embargomaßnahmen gegen den Irak zeigt sich aber, daß bei der Derogation von Menschenrechten immer auch die Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen und die Aufzählung der notstandsfesten Rechte im Art. 4 CCPR keine abschließende ist. Das Beispiel des Boykotts des Iraks belegt aber zugleich das Dilemma, in dem sich die Staatengemeinschaft hinsichtlich möglicherweise rechtswidriger Beschlüsse des Rates befindet: Letztlich muß der Rat selbst feststellen, ob sein Beschluß rechtmäßig ist oder nicht. Nur als ein „right of last resort“ könne ein Mitgliedsstaat dem UN-Sicherheitsrat die Gefolgschaft verweigern, wenn ein Beschluß rechtswidrig sei. In einem System kollektiver Sicherheit muß eine solche Lösung unbefriedigend sein. Der Autor sieht im Lichte dieser Feststellung die Notwendigkeit der Einschaltung des IGH (S. 106). Folgerichtig befaßt sich das folgende Kapitel mit dem Verhältnis von UN-Sicherheitsrat und IGH. Es wird nachgewiesen, daß der IGH zur Prüfung der Rechtmäßigkeit von Ratsbeschlüssen berechtigt ist. Damit komme ihm eine „gewisse verfassungsrechtliche Funktion“ zu (S. 249). So optimistisch dieser Ausblick stimmt, da er die Weltordnung und das für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens verantwortliche Hauptorgan der Staatengemeinschaft auf die Einhaltung des Völkerrechts verpflichtet, so unbefriedigend ist andererseits der tatsächliche Zustand der internationalen Beziehungen.

Das macht das zweite Buch „Das gemeinsame Haus Europa“ deutlich, das nur allzu deutlich nachweist, wie weit die hehren Grundsätze der Menschenrechte selbst in Europa – trotz vieler Fortschritte – noch von ihrer Verwirklichung entfernt sind.

Der Titel dieses Sammelbandes überrascht und führt den Leser zunächst auf eine falsche Spur, weil er erwartet, das Buch sei vor zehn Jahren und nicht 1998 erschienen. Die Formulierung „Das gemeinsame Haus Europa“ stammt nämlich aus der Zeit des *Gorbatschow*'schen Neuen Denkens, einer Zeit also, als Europa noch in Blöcke geteilt war. Insofern provoziert der Titel. Aber diese Provokation ist gewollt, wird doch darauf hingewiesen, daß trotz des Wegfalls der Blöcke Europa noch nicht zusammengewachsen ist. Man

* Dozent Dr. Hans-Joachim Heintze ist Wiss. Mitarbeiter am IFHV, Bochum.

müsse folglich weiter an dem gemeinsamen Haus bauen. Dieser Ansatz ist gelungen und wird im einleitenden Beitrag der drei Herausgeber „Bürgergesellschaft und Nationalismus im gemeinsamen Haus Europa“ (S. 7 ff.) auch überzeugend begründet. Sie beginnen mit der zutreffenden Feststellung, daß heute niemand so recht wisse, was Europa eigentlich sei. Die Gewißheit der Vergangenheit, als „Europa = Westeuropa“ war, sei eben nicht mehr vorhanden (S. 8). Europa sei groß geworden, aber dennoch sei es noch nicht zur Gemeinsamkeit eines homogenen Rechtsraumes gekommen, der auf der „civil society“ aufbaue. Die Autoren sehen dafür neue Gründe, wobei einige besonders zu überzeugen vermögen. So wird kritisiert, daß der Westen sich zu sehr in dem Gefühl „gesont“ habe, im Systemwettbewerb „gesiegt“ zu haben. Er habe verkannt, daß auch er sich ändern müsse. Insbesondere sei es nicht hinreichend gewesen, erprobte Lösungen aus dem Westen einfach auf den Osten zu übertragen (S. 13). Auch die überstürzte Aufnahme der neuen Demokratien in den Eurorapat nach dem Motto „Integration statt Isolation“ habe eher zu einer Verwässerung dieser Wertegemeinschaften als zu einer Beförderung der Menschenrechte in diesen Staaten geführt. Dies verwundere insofern nicht, als die alten Eliten in den neuen Staaten weiterhin das Sagen hätten und deren Absichten vielfach falsch eingeschätzt worden seien. Ein Hauptgrund, den die Autoren zutreffend herausheben, seien natürlich die ethnischen Konflikte, die sich in den vormals kommunistischen Staaten angestaut hätten und nach dem Wegfall der Repression offen zutage getreten seien (S. 16 ff.). Insgesamt vermag diese Einleitung zu überzeugen und bildet eine gute Begründung für den Aufbau des Sammelbandes. Gleichwohl stört an dem Beitrag, daß er zum Schluß in eine Werbung für „Amnesty International“ überleitet. Dies ist trotz aller Verdienste dieser NGO zu plump.

Die inhaltlichen Artikel des Buches sind unter vier Kapiteln zusammengefaßt: Institutionen, Menschenrechtskonflikte in der EU, Europas „neuer Osten“ und Balkan/Türkei. Das Begrüßenswerte an diesem Aufbau ist, daß er die Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen nicht auf den Osten beschränkt, sondern mit den Problemen im Westen beginnt. Der Teil „Institutionen“ wird mit einem Beitrag von *Jochen A. Frowein* eröffnet, in dem er die Auswirkungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) auf die nationalen Rechtsordnungen und das Gemeinschaftsrecht untersucht (S. 35 ff.). Anhand der Bereiche Rechtsstaatsverfahren, Meinungs- und Pressefreiheit, Privatleben und Eigentumschutz macht der Autor deutlich, daß die EMRK ein einzigartiges Integrationsinstrument ist. Das Verhältnis von Staat und Bürger sei wegen der Existenz dieses Vertrages und der Straßburger Organe internationalisiert worden. Dies müsse von den Mitgliedsstaaten beachtet werden, wobei dies aber noch nicht immer hinreichend der Fall sei. Gerade auch das deutsche Bundesverfassungsgericht habe hier noch Nachholbedarf (S. 44).

Johannes van der Klaauw fragt anschließend danach, ob es eine eigenständige Menschenrechtspolitik der EU gebe. Gleich einleitend stellt er eher ernüchternd fest, daß eine solche Politik „noch ein weit entferntes Ideal“ bleibe (S. 45). Gleichwohl sieht er einige Initiativen in diesem Bereich, die aber nicht immer positiv zu bewerten sind. So beklagt der Autor, daß die Vergemeinschaftung der Asyl- und Einwanderungspolitik eher zu restriktiven Maßnahmen (S. 54)

führe und nicht zu einer genuine Orientierung an den Menschenrechten. Freilich hätte man sich an dieser Stelle auch gewünscht, daß die Notwendigkeit der Vereinheitlichung stärker unterstrichen worden wäre. Gerade das Beispiel der Auseinandersetzung zwischen Deutschland und Italien bezüglich der in Südtalien gestrandeten Kurden aus der Türkei mache deutlich, daß gegenseitige Schuldzuweisungen auch zu einem menschenunwürdigen Poker führen könnten. Etwas schwammig geraten sind die folgenden Aussagen zur „Menschlichen Dimension“ der OSZE. Dies kann man allerdings weniger den Autoren (*Hannes Tretter/Sophie Keller*) zum Vorwurf machen, als den Herausgeber. Angesichts der zahlreichen Verdienste der KSZE/OSZE bezüglich der Menschenrechte erscheint es nämlich kaum möglich, die sicherheitspolitische Komponente des Menschenrechtsschutzes durch diese Organisation auf 15 Seiten abzuhandeln. Zwangsläufig geraten damit einzelne Komponenten, und insbesondere die der Frühwarnung und des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (eine halbe Seite), ausgesprochen kurz.

Die Beiträge zu einzelnen Konflikten sind sehr unterschiedlicher Natur. So ist der zu Nordirland eher ein persönlicher Erlebnisbericht von *Reiner Layken*, der interessant ist, aber kaum als eine Analyse der nunmehr scheinbar erreichten Lösung bezeichnet werden kann. Demgegenüber überzeugen die Darstellungen zum Baskenland von *Hans-Jürgen Puhle* (S. 87 ff.). Nicht ganz zu verstehen ist, weshalb Deutschland unter der Rubrik „Menschenrechtskonflikte in der EU“ abgehandelt wird. Die Darstellung wird der menschenrechtlichen Lage in Deutschland nicht gerecht. Die Auflistung von Menschenrechtsverletzungen kann nicht erst nach 17 Seiten mit der Feststellung relativiert werden: „Dennoch gibt es Positives zu vermerken“ (S. 119; Hervorhebung HJH). Hier hätte vor allem deutlich gemacht werden müssen, daß viele der dargestellten Probleme im Rahmen der Rechtsordnung bekämpft werden können, d.h., daß den Opfern von Menschenrechtsverletzungen in einem Rechtsstaat eben zuerst einmal Rechtsmittel zur Verfügung stehen, um sich zu wehren. Und in diesem Prozeß spielt die Bürgergesellschaft insbesondere durch sehr aktive und nicht wegzudenkende NGOs, Kirchen usw. schon eine erhebliche Rolle, was in dem Beitrag aber wenig gewürdigt wird. Auch die folgenden Artikel zu Osteuropa zeichnen sich durch unterschiedliche Qualität und Betrachtungsweisen aus.

Ganz offensichtlich will das Buch nur ein Schlaglicht auf einzelne ausgewählte Aspekte des Menschenrechtsschutzes werfen und legt keinen Wert auf eine systematische Darstellung. Damit wird nach dem legitimen Motto „pars pro toto“ verfahren. Wenn man mit dieser Erwartung an die Lektüre herangeht, dann ist „Das gemeinsame Haus Europa“ sicher eine aktuelle Bereicherung des Buchmarktes, die zum Nachdenken anregt und den Verantwortlichen und der Bürgergesellschaft Anregung zur Verbesserung der menschenrechtlichen Lage geben kann. Ganz bewußt wird das einzelne Opfer von Menschenrechtsverletzungen in den Vordergrund gestellt. Dies ist richtig und notwendig. Gleichwohl akzeptiert man damit, daß der Inhalt verschiedener Artikel des Sammelbandes von *Hutter/Speer* und *Tessmer* schnell obsolet werden kann. Demgegenüber ist die Untersuchung von *Fraas* zeitloser und sollte wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung von den Völkerrechtlern zur Kenntnis genommen werden. Dieser Aufforderung steht allerdings der hohe Preis von DM 98,- etwas im Wege.

Vorankündigung

5. Sommerkurs im humanitären Völkerrecht

Vom 11. bis 19. August 1999 veranstaltet das Deutsche Rote Kreuz unter Mitwirkung des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht sowie des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz den 5. Sommerkurs im humanitären Völkerrecht. Nach dem Vorbild des Warschauer Sommerkurses fanden bereits 1994, 1996, 1997 und 1998 humanitärvölkerrechtliche Sommerkurse in deutscher Sprache statt. Die Kurse, die Teilnehmer aus verschiedenen Ländern der Bundesrepublik Deutschland, aus Österreich, den Niederlanden und der Schweiz zusammenführten, waren ein großer Erfolg (vgl. u.a. HuV-I 7 (1994), S. 151 ff.; 9 (1996), S. 167 ff.; 10 (1997), 270 ff.; 11 (1998), 256 ff.). Sie sollen deshalb in Gestalt des nunmehrigen 5. Kurses und als eine sich abzeichnende Tradition fortgesetzt werden. Veranstaltungsort ist diesmal Hangelsberg bei Berlin. Unter der Kursleitung von *M. Mohr* sollen im einzelnen folgende Themenbereiche behandelt werden:

- Einführung in das humanitäre Völkerrecht
- Der Anwendungsbereich des Humanitären Völkerrechts: Der internationale und der nicht internationale bewaffnete Konflikt
- Der Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte
- Kombattanten und Nicht-Kombattanten
- Verwundete, Kranke, Schiffbrüchige
- Helfer und Hilfsaktionen
- Kriegführungsregeln, Massenvernichtungswaffen und Abrüstung
- Humanitäres Völkerrecht, Menschenrechte, Frauen und Kinder
- Das IKRK und die Implementierung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts
- Humanitäres Völkerrecht und Völkerstrafrecht; Moot Court: Internationaler Kriegsverbrecherprozeß
- Die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts

Als Referenten konnten u.a. gewonnen werden: *K. Ipsen*, *H. Fischer*, *H.-J. Heintze*, *H. Spieker* (jeweils Bochum), *W. Kälin* (Bern), *O. Triffterer* (Salzburg), *St. Kadelbach* (Münster), *O.-M. Freiherr v. Lepel* (Koblenz), *St. Oeter* (Frankfurt/Oder), *Th. Klemp* (Bonn), *H.-P. Gasser* (Genf).

Der Kurs richtet sich an Jura-Studierende höherer Semester, Rechtsreferendare und andere junge Juristen, die ihre Kenntnisse im humanitären Völkerrecht vertiefen wollen, aber auch an entsprechend motivierte Nichtjuristen. Die Teilnehmerzahl ist begrenzt. Bewerbungen, die Nachweise über erbrachte Studien- bzw. Examensleistungen enthalten sollten, sind bis zum 30. Juni 1999 an das Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes, Team 72, Frau *Hoffmann*, Friedrich-Ebert-Allee 71, 53113 Bonn (Tel. 0228/541-1278) zu richten. Die Teilnahmegebühr beträgt DM 395,-. Sie umfaßt Kosten für die Unterbringung, Verpflegung, Lehrmaterialien sowie Exkursionen. Im Anschluß an den Kurs besteht die Möglichkeit, auf Grund einer schriftlichen Arbeit ein von den Kursveranstaltern aufgestelltes Diplom zu erwerben.