

dahingehend zuzustimmen, dass im konkreten Einzelfall, wo einem nicht an andere, zwingendere Einsatzzprioritäten gebundenen Kriegs- oder Staatsschiff ein Einschreiten faktisch möglich ist, dieses zum Einschreiten verpflichtet ist. Den Wortlaut der Art. 100, 105 SRÜ für ihre Beschränkung auf eine deklaratorische Möglichkeit heranzuziehen, würde den rechtspolitisch falschen Rückfall hinter einen rechts-historisch bereits erreichten und fortzuentwickelnden Stand internationalisierter Ordnungsmacht auf See und die Abkehr von einer im Selbstverständnis der Marinen schon etablierten Rolle als Sicherheitsgarant des Seehandels in Friedenszeiten bedeuten. Die verpflichtende Rolle lässt sich aus Sinn und Zweck, systematischer Stellung und auch der Entstehungsgeschichte⁶⁶ von Art. 100 SRÜ erschließen, während der Wortlaut der „Kann“-Bestimmung in Art. 105 S. 1 darauf abzielen dürfte, andere Einsatzprämissen unberührt zu lassen und die dort genannten Maßnahmen nicht als zwingend und begrenzend einzuhalten Mittel eines einsatzregelnden „Seepolizeirechts“ zu etablieren. Vielmehr soll solches Einsatzrecht als Umsetzung der in Art. 100 bestimmten Generalpflicht⁶⁷ den Einzelstaaten ebenso überlassen bleiben, wie die Frage nach dem Ort der Gerichtsbarkeit und des Strafvollzuges in Art. 105 S. 2 nicht vorweggenommen werden soll. Wäre eine grundsätzliche Bekämpfungspflicht nicht Zweck der Norm gewesen, hätte es ihrer gar nicht bedurft.⁶⁸ Auch nach anderer Auslegung ist Art. 100 ff. über eine unverbindliche Ermächtigung hinaus zumindest ein Gebot zum Einschreiten zu entnehmen. Jedes Kriegsschiff soll gelegentlich in seinem Operationsgebiet auftretender Seeräuber im Rahmen dessen vorgehen, was eingedenk militärischer Einsatzzprioritäten zumutbar ist. Art. 100 ff. sollen aber noch keine Pflicht zur gezielten Abstellung von Hoheitskräften zur Seeräuber-Bekämpfung auf allen Meeren unter unbedingtem Vorrang vor anderen hoheitlichen Aufgaben begründen. Vor diesem Hintergrund wird die entgegen anderen Ansätzen⁶⁹ gewählte „Kann-Formulierung“ verständlich.

Ihre seepolizeiliche Rolle hat jüngst die Marine Indiens im vielbeachteten Fall der „ALONDRA RAINBOW“ wahrgenommen: 15 Bewaffnete hatten das unter panamesischer Flagge von Indonesien nach Japan unterwegs befindliche Schiff auf See geentert, die Besatzung in einem Floß ausgesetzt, einen Teil der Ladung abgesetzt und nach Umstreichen des Schiffes Saudi-Arabien angesteuert. Die im arabischen Meer militärische Übungen abhaltende indische Korvette „PRAHAR“ eilte zu dem nach zwei Wochen durch Koordination von IMB und Küstenwache auf hoher See georteten Schiff und konnte es unter Berufung auf das SRÜ nach Einsatz zunächst leichter und später schwerer Rohrwaffen anhalten, aufbringen und die Seeräuber festnehmen. Die indische Marine erklärte, ihr Vorgehen sei als „graduated and graded action“⁷⁰ nach Art. 105 SRÜ erfolgt.⁷¹

In Ausfluss des Grundsatzes, dass alle Nutznießer der Freiheit der Meere ihren Anteil zu Sicherheit und Frieden auf See zu leisten haben,⁷² muss durch Ausübung der Seepolizei aller befähigten Schiffe auch heute Seeräuber schon eingedenk entsprechender Symbolwirkung⁷³ ggf. auch militärisch bekämpft und gleichzeitig der Eskalation von Selbstjustiz⁷⁴ entgegengewirkt werden. Besonders sind hierzu die über-

regional operierenden größeren Marinen als Sicherheitsmittler der Völkergemeinschaft berufen.⁷⁵ Aufgrund fehlender Ordnung auf See werden derzeit Söldnerfirmen angeheuert, die Seeräuber abschrecken oder entführte Schiffe freikämpfen sollen.⁷⁶

I.5. Bereits aufgeworfene Bezüge⁷⁷ zur schiffssicherheitsbezogenen EG-Verkehrspolitik und geforderte⁷⁸ Maßnahmen nach Art. 17, 19, 37 EUV machen die EU/WEU als Seemacht⁷⁹ auch rechtspolitisch⁸⁰ zum geeigneten Dach eines europäischen koordinierten Vorgehens gegen moderne Seeräuber.⁸¹ Seine operative Basis könnte es als weitere außerhalb Art. 5 des NATO-Vertrages anzusetzende Einsatzform in der NATO-Struktur finden.

II.1. Pläne für Seestreitkräfte zwecks Handelsschutz und Bekämpfung von Seeräubern haben in Deutschland seit Karl dem Großen⁸² Kontinuität. Staatliche Geleitschutzschiffe Hamburgs und Bremens mit polizei- und militärdienstlich gemischten Aufgaben bekämpften im 17./18. Jahrhundert

⁶⁶ Für Art. 100 als Vertragsrecht dürfte insoweit Art. 32 VVK anzuwenden sein.

⁶⁷ Kommentierend Art. 18 ihres Konventionstextes von 1932, in welchem Art. 100 SRÜ seinen Ursprung haben dürfte, spricht die Harvard-Studie von „general duty“, a.a.O. (Fn. 32).

⁶⁸ Die übrigen Konventionsvorschlüsse an den Völkerbund sahen einen Artikel wie den genannten Art. 18 des Harvard-Entwurfs auch nicht vor, sondern allein Art. 105 SRÜ und seiner Entscheidung in Art. 2 des Harvard-Entwurfs ähnelnde Vorschriften. Vgl. AJIL 26, 768, 873 ff. (Fn. 32).

⁶⁹ Systematisch und im Wortlaut anders der Vorschlag Malas (1971 „Draft Ocean Space Treaty“) bei den Seerechtskonferenzen: „All states have the obligation to prevent and punish piracy and fully to cooperate in its repression in ocean space (...)“, bei Nandan/Rosenne, UNCLOS, a.a.O. (Fn. 27), Rdn. 100.3. Maltesische Quellen enthalten dort das Wort „duty“, Stellungnahme Ambassador Vella, Malta, 2000. Zit. Commodore Taneja in Shipping Times (Singapore) v. 19. November 1999.

⁷⁰ Shipping Times v. 17., 18., 19. und 22. November 1999.

⁷¹ De Marco u.a., Peace, a.a.O. (Fn. 4), 34.

⁷² Hand, Military Operation Sends Signal to Pirates, Shipping Times v. 22. November 1999.

⁷³ Die „Hinerichtung“ der gesamten Besatzung eines Raub-Sampans durch ein russisches Handelsschiff erwähnt Villar, Piracy, a.a.O. (Fn. 3), 921. In Schifffahrtskreisen sind weitere solche Fälle bekannt.

⁷⁴ De Marco u.a., a.a.O. (Fn. 4), 41.

⁷⁵ Teams aus abgeworbenen Marinesoldaten und Gurkhas, deren Anwesenheit durch besondere Signale und Kennzeichen den Seeräubern angezeigt wird, Stellungnahme der Niederländischen Marine, 1999; Fairplay v. 3. September 1998; Shipping Times v. 25. April 2000.

⁷⁶ Zum Seeräub von Nigeria – Befassung des Rats (Transport) mit Berichterstattung durch die Kommission (Verkehr) auf Antrag der Niederlande und Dänemarks, 900e Session du Conseil, 20. Dezember 1983.

⁷⁷ Herrmann, Piraterie, a.a.O. (Fn. 3).

⁷⁸ Vgl. Vizeadmiral Lütsov, a.a.O. (Fn. 9), 11.

⁷⁹ Zur EU-weiten Rechtsvereinheitlichung der (Straf-)Vorschriften zur Seeräuberei, Fillon, Le cadre juridique de l'intervention, Bulletin d'études de la Marine, No. 11 – Octobre 1997, 31 (37).

⁸⁰ Vgl. Narjes, Zu den maritimen Interessen der EU, ArchDv 32 (1994), 305 ff.; Zur „europäischen Meerespolizei“ schon Kreyssing, Über den zu Hamburg errichteten antipiratischen Verein, Hamburg 1819, 68 ff.

⁸¹ Notker, Die Taten Karls des Großen, Buch II, Kap. 14, in: Schulze, Vom Reich der Franken zum Land der Deutschen, Berlin 1987, 359; Zum Flottenaufbau unter König Ludwig vgl. Annales Bertiniani, zu 859, in: Schulze, a.a.O., 362; Später nach Politiken Otto I. und Friedrich Barbarossa insbesondere Reichstag zu Speyer 1570 unter Maximilian II.: Röhr, Handbuch Marinegeschichte, Oldenburg 1963, 21 f.; 1660 unter Leopold I. für kurbrandenburgische Flotte: Heyck, Der große Kurfürst, Bielefeld 1902, 159 f.

Seeräuber; sie leisteten auch fremden Schiffen Beistand.⁸³ Nach ihrer Abschaffung überfielen nordafrikanische Raubschiffe gezielt Schiffe unter deutschen Flaggen.⁸⁴ 1817 kam es zum „JABURA-Schock“: Das tunesische Raubschiff drang ungehindert in die Elbmündung ein und versetzte ganz Deutschland in helle Aufregung.⁸⁵ Daraufhin wurde im Deutschen Bund für mehrere Jahre eine Seeräuberei-Kommission eingesetzt;⁸⁶ es wurden deutsche Seestreitkräfte⁸⁷ und eine gesamtdeutsche Seeflotte⁸⁸ gefordert, die zum Symbol der erstrebten Einheit Deutschlands wurden.⁸⁹ Die Formulierung des gesamtdeutschen Flaggen- und Schutzgedankens leistete einen erheblichen Beitrag zur deutschen Einheitsbewegung.⁹⁰ Bis in die 1840er Jahre war diese Seeräubereifahrt ungebannt, sorgte für konstantes Bedürfnis nach einer deutschen Fregattenflotte⁹¹ und wirkte noch lange als nationales Trauma nach. Mit der Schaffung einer Bundesflotte durch die Frankfurter Nationalversammlung⁹² als „Deutsche Marine“ und nach der Paulskirchenverfassung einzige reichsunmittelbare⁹³ Streitkraft sollte keine Schlachtflotte gebildet, sondern Handelsschutz möglich werden.⁹⁴ Bei Gründung des Norddeutschen Bundes wollten einige Parteien die zukünftige militärische Aufgabe einer neu zu schaffenden Deutschen Marine gar auf die Seeräuberei-Bekämpfung beschränken.⁹⁵

Während der Erprobung des gerade fertiggestellten einzigen Kriegsfahrzeuges Preußens, des Schoners „STRALSUND“, ergingen 1817 Weisungen für dessen schnellstmöglichen

Einsatz gegen die Fregatte „JABURA“.⁹⁶ Das erste Schiffschiff und wiederum einzige Kriegsschiff, die preußische Korvette „AMAZONE“, die als sog. „Großmutter der deutschen Flotte“ erste Kadetten ausbildete, schloss sich 1844 während ihrer ersten Ausbildungsreise im Mittelmeer einem internationalen Geschwader zur Bekämpfung von Seeräubern an.⁹⁷ Der erste Waffeneinsatz der preußischen Marine richtete sich 1856 gegen nordafrikanische Seeräuber.⁹⁸ Da der Handelsschutz amtlich zugewiesene Marineaufgabe wurde, entstand 1866 für den Norddeutschen Bund der erste deutsche Übersee-Flottenstützpunkt zwecks Bekämpfung der Seeräuberei in Ostasien.⁹⁹ Die Bekämpfung des dortigen Seeraubs blieb bis 1914 Aufgabe von herausgehobener Bedeutung¹⁰⁰, sie hatte gar Einfluss auf technische Fragen der deutschen Marinierüstung.¹⁰¹

Die Ächtung des Seeraubs im rhodisch-griechischen und römischen Seerecht¹⁰² fand nach der Verfolgung des Seeraubs im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation durch kaiserliches und päpstliches Privileg,¹⁰³ nach kanonischem¹⁰⁴ und Völkerrecht¹⁰⁵ dann Eingang und Anwendung in neuzeitlichen deutschen Seerechten,¹⁰⁶ deren Quellen aber auch eigenständige Seeräuberei-Bezüge¹⁰⁷ enthalten. Zur Erreichung einer effektiven internationalen Zusammenarbeit bildete sich eine gemeinsame *opinio iuris* beginnend mit den Verhandlungen und Beschlüssen des Wiener und Aachener Kongresses nach 1814,¹⁰⁸ auf denen die deutschen Staaten und Österreich vehement für eine Lösung des Seeräuberei-Problems eintraten und die übrigen Staaten zu gemeinsamem

⁸³ *Petter*, Deutsche Flottenrüstung von Wallenstein bis Tirpitz, in: Handbuch zur deutschen Militärgeschichte, Bd. 4, München 1974, 33 f.; *Reinke*, Hamburg, Bremen 1926, 109; *Leip*, Borchbuch des Satans, Raststatt 1986, 53.

⁸⁴ Nach dem Ausfall sonstiger europäischer Tributgelder nach 1816 suchten die nordafrikanischen Seeräuber ihre Verluste durch verstärkte Angriffe auf deutsche Schiffe auszugleichen, vgl. *Eck*, Seeräuberei im Mittelmeer, München 1940, 284; *Petter*, a.a.O., 38.

⁸⁵ Vgl. *Naval Chronicle* Vol. 37, 435 f., 513; *The British Navy Book FIELD*, Cyril 1915, 114.

⁸⁶ Auf Antrag der freien Städte im Auftrag Hamburgs, Bremens und Lübecks, Protokolle der deutschen Bundes-Versammlung 3 (1817), § 236, 229 ff.; Hamburger Senatsakte Cl. I Lit. Sc Nr. 2 Vol. 4: Acta. peto. Antrags beim Bundestag in Betreff der Sicherung gegen Barbaresken-Seeräubereien 1817-1819, wobei Abschrift eines von Herrn von Humboldt 1819 entworfenen Projects zu einem Allianz-Tractat gegen die Barbaresken.

⁸⁷ Antrag Badens betr. Seeräubereien der Barbaresken, Protokolle der deutschen Bundes-Versammlung 3 (1817), § 353, 461 ff.

⁸⁸ Appell *Kreysing's* an die Bundes-Versammlung, *Kreysing*, Über den zu Hamburg errichteten antipiratischen Verein, Hamburg 1819, 122 (132/133). Die Seeräuberei-Kommission der Bundes-Versammlung wurde mit den Denkschriften offiziell befasst, Protokolle der deutschen Bundes-Versammlung 9 (1820) §§ 58 f., 136 ff.

⁸⁹ „Wir wollen die Einheit Deutschlands gründen; es gibt kein Zeichen für diese Einheit, das in dem Maße innerhalb und außerhalb Deutschlands diesen Beschluß verkündet, als die Schöpfung einer deutschen Flotte. (Bravo!-Rufe)“, Rede v. *Radowicz* am 8. Juni 1848 in der Paulskirche, Verh. d. dt. Nationalversammlung (Sten. Ber.) I (1848), 251. Vgl. zur Bedeutung für das Selbstverständnis der Marine *Vizeadmiral Boehmer*, zitiert in: *Moniac*, Deutschlands erste Marine, Loyal 6/98, 4, und *Marineforum* 1998, 2 (3); vgl. auch *Hubatsch*, in *Potter/Nimitz/Rohwer*, Seemacht, München 1982, 253.

⁹⁰ *Petter*, Flottenrüstung, Militärgeschichte 4, a.a.O. (Fn. 83), 39.

⁹¹ RGBL 1848-1849, 4, Stück, 11 ff.; RGBL 1848-1849, 12, Stück, 74, Art. I, § 19 der Reichsverfassung, RGBL 1848-1849, 16, Stück, 104.

⁹² Rede des Abgeordneten v. *Radowicz* in der Paulskirche, a.a.O. (Fn. 89), 252.

⁹³ *Brysch*, Marinepolitik im preußischen Abgeordnetenhaus und deutschen Reichstag 1850-1888, Hamburg 1996, 211.

⁹⁶ *Auerbach*, Preußens Weg zur See, Berlin 1995, 18.

⁹⁷ *Mielke*, in: SOS-Schiffschicksale auf den Meeren der Welt (VPM-Verlagsunion) Nr. 36, 13; *Auerbach*, a.a.O., 29.

⁹⁸ *Petter*, Die überseeische Stützpunktpolitik der preußisch-deutschen Kriegsmarine 1859-1883, Freiburg 1975, 36 (42).

⁹⁹ *Fecht*, Wahrung wirtschaftlicher und politischer Interessen in Ostasien durch die Norddeutsche Bundesmarine - Kampf gegen Piraten, Marine-Rundschau 1937, 347 ff., 479 ff.; *Petter*, Stützpunktpolitik, a.a.O. (Fn. 98), 55, 104, 114.

¹⁰⁰ Dienst an Bord, D.E. Nr. 49, Berlin 1908, 197, § 26, Rdn. 685.

¹⁰¹ *Ratenhof*, Chinapolitik des deutschen Reiches, 34 (45); *Fecht*, a.a.O. (Fn. 99); Zum Bau einer „Piratenjäger“-Klasse vgl. *Röhr*, Handbuch, a.a.O. (Fn. 82) 58.

¹⁰² *Ziebarth* und *Ziegler*, a.a.O. (Fn. 60).

¹⁰³ Rechtsgrundlage der hansischen Seeräuberei-Bekämpfung bei *Reinke*, Hamburg, a.a.O. (Fn. 83), 27.

¹⁰⁴ Vgl. *Vismara*, Scritti di storia giuridica, Vol. 7: *Comunita e diritto internazionale*, Mailand 1989, 449 ff.

¹⁰⁵ Vgl. zur mittelalterlichen Abgrenzung der Kaperei vom Seeraub nach Völkerrecht *Eisenhardt*, Der „Peter von Danzig“ in der Geschichte, *Marinerundschau* 14 (1903), 712 (724).

¹⁰⁶ Zu *Grotius'* Übernahme römischen Seeräuberei-Rechts *Ziegler*, a.a.O. (Fn. 60), 101 f. Mit Darstellung sonstiger existierender Seerechte kommentierend das preußische Seerecht von 1682/1727 *L'Estocq/Sahme*, Auszug der Historie des allgemeinen und preußischen Seerechts und der damit verbundenen römisch-deutschen Rechte - auch Einleitung zum Seerecht des Königreichs Preußen, Königsberg 1747, besondere Verweisung auf antikes Recht für Verbrechen auf See bei *Sahme*, Einleitung, 3 (6 f., 26); allgemein *L'Estocq*, Auszug, 1 ff. (*lex rhodia*, 26 ff.; *Cicero*, 27; *ius martium imperatorum*, 29 ff.).

¹⁰⁷ *Sahme*, a.a.O., 49, § 6; 61, § 3; *Surland*, Grundsätze des europäischen Seerechts, Hannover 1750, 101, § 549; *Mirus*, Seerecht, Leipzig 1838, 503 (504, 511, 521, 532).

¹⁰⁸ Beide Kongresse befassten sich intensiv mit dem Problem der Seeräuberei, eingehend *Eck*, Seeräuberei, a.a.O. (Fn. 84), 273 (276, 284); *Memorial on the Necessity and the Means of Suppressing the Piracies of the Barbaric States*, August 1814, *Naval Chronicle* 34, 321.

Handeln aufrufen. Daraufhin kam es zu internationalen Flotten- und Militäraktionen.¹⁰⁹ Seitdem arbeiteten die Seemächte zunehmend weltweit bei der Unterdrückung der Seeräuberei zusammen,¹¹⁰ was als völkerrechtliche Aufgabe auch in deutscher Seerechtsliteratur¹¹¹ beschrieben wurde. Die von deutscher Seite¹¹² seit langem geforderte Abschaffung der Kaperei durch die Pariser Seerechtsdeklaration von 1856, die Preußen und Österreich als Signatarmächte zeichneten, und welcher Deutscher Bund und deutsche Einzelstaaten beitraten,¹¹³ bewirkte endgültig die notwendige rechtliche Klarheit.

Dem im Erstarken begriffenen internationalen Recht der Seeräuberei-Bekämpfung fühlten sich also alle deutschen Marinen in besonderer Weise verpflichtet. 1877 normierte die kaiserliche Marine dieses gefestigte Gewohnheitsrecht.¹¹⁴ Schließlich wurde „die Pflicht und das Recht“ deutscher Kommandanten zur Bekämpfung jeglichen Seeraubs in der allgemeinen Vorschrift „Dienst an Bord“ umfassend geregelt.¹¹⁵ Solche „Seepolizei“ durch deutsche Kriegsschiffe war ein selbstverständliches Rechtsinstrument.¹¹⁶ Als ein Grund zur Erhaltung einer verkleinerten Deutschen Marine wurde diese Aufgabe 1918 sogar durch die Matrosenräte angesehen.¹¹⁷ Sie fand 1919 im durch die Nationalversammlung verabschiedeten und 1920 verlängerten Gesetz über die Bildung einer vorläufigen Reichsmarine Ausdruck¹¹⁸, wofür auch die Marineleitung auf notwendige Seeräuberei-Bekämpfung verwies.¹¹⁹ Der Schutz des Seehandels war zugewiesene Aufgabe¹²⁰ der Reichsmarine der Weimarer Republik nach Erlass des Wehrgesetzes¹²¹ von 1921. Für sie bestand deshalb ebenfalls eine zur Bekämpfung der Seeräuberei verpflichtende Vorschrift im „Dienst an Bord“¹²², wie

auch für die Kriegsmarine bis 1945.¹²³ In allen diesen Vorschriften war das Zusammenwirken mit Kriegsschiffen anderer Nationen explizit vorgesehen.¹²⁴ Als aktiver Friedensdienst¹²⁵ geben diese Teile der deutschen Marinegeschichte Anlass, in Kontinuität genommen zu werden.¹²⁶ Weder die Bundesrepublik noch die DDR bezogen aber in der Seeräuberei-Bekämpfung wieder internationale Positionen.¹²⁷ Der Bezug der Deutschen Marine zu diesem Aufgabenbereich ist indes wiederholt kenntlich gemacht worden.¹²⁸ Die DDR-Volksmarine verfolgte die Entwicklung¹²⁹ und wäre bei Bedarf gegen Seeräuber vorgegangen.¹³⁰

II.2. Im heutigen deutschen Recht ist die seeräubereregelte Zeit der deutschen Handelsschiffahrt noch in § 706 Nr. 5, 6 HGB dokumentiert. Im öffentlichen Recht, welches den völkerrechtlich zulässigen oder erforderlichen Schutz der Seeschiffahrt außerhalb des Küstenmeeres dem Bund als Aufgabe zuweist,¹³¹ wird Seeräuberei allein in der ZustBV-See¹³² erwähnt. Ohne spezifischen Tatbestand umfasst das StGB seeräuberische Handlungen im Bereich deutscher Küstengewässer, auf Schiffen unter deutscher Flagge sowie durch und gegen Deutsche in §§ 3 bis 7. Der Tatbestand in §§ 6 Nr. 3, 316 c StGB dürfte Seeraub nicht umfänglich abdecken,¹³³ die

¹⁰⁹ Beschießungen und Kontrollen der Barbareskenküsten durch europäische – u.a. österreichische – Kriegsschiffe und Flottenverbände seit 1816, Internationale Flottenaktionen 1830 in der Levante; die Eroberung Algiers 1830 wurde mit der Bekämpfung der Seeräuberei begründet; Internationale Protektoratspläne unter Beteiligung dt. Staaten in Marokko im 19. Jh. gingen auf dortigen Seeraub zurück. *Potter* u.a., *Seemacht*, a.a.O. (Fn. 90), 178; *Petter*, *Stützpunktpolitik*, a.a.O. (Fn. 98), 36 ff.

¹¹⁰ Vgl. *Fecht*, *Wahrung*, a.a.O. (Fn. 99), 479 ff.; zur deutsch-englischen Solidarität *Duppler*, *Germania* auf dem Meere, Hamburg 1998, 22.

¹¹¹ *Nitze*, *Das allgemeine Seerecht der zivilisierten Nationen*, Bd. 1, Rostock 1857, 65 f. (101); *Negropontes*, Zuständigkeit der Staaten für die auf dem Meere begangenen Delikte, Berlin 1894, 2, 62.

¹¹² Vgl. *Hanker*, *Die Rechte und Freiheiten des Handels*, Hamburg 1782, 76.

¹¹³ Deklarationsstext und Beitrittsliste bei *Perels*, *Seerecht*, a.a.O. (Fn. 65), Anlage C.

¹¹⁴ Vorläufige Instruktion für Kommandanten deutscher Kriegsschiffe in Betreff der Unterdrückung der Seeräuberei in den chinesischen Gewässern vom 20. August 1877, Abdruck bei *Perels*, a.a.O. (Fn. 65), Anlage A.

¹¹⁵ Dienst an Bord, D.E. Nr. 49, Berlin 1908, § 26, Rdn. 680 A a), 685 („Unterdrückung der Seeräuberei“), sowie § 24, Rdn. 636, 639 („Hilfeleistung“).

¹¹⁶ *Neuberg*, *Das Meer und das Recht*, Berlin 1911, 39.

¹¹⁷ *Rahn*, *Reichsmarine und Landesverteidigung 1919-1928*, Hamburg 1974, 35 ff.

¹¹⁸ RGBI. 1919, 431.

¹¹⁹ Denkschrift Konteradmiral *Michaelis* von 1920 zu Marineaufgaben, kommentiert bei *Dülffer*, *Die Reichs- und Kriegsmarine 1918-1939*, in: *Militärgeschichte* 4, a.a.O. (Fn. 83), 357 (367).

¹²⁰ Bei *Güth*, *Die Organisation der deutschen Marine in Krieg und Frieden 1913-1933*, in: *Militärgeschichte* 4, a.a.O. (Fn. 83), 263 (317).

¹²¹ RGBI. 1921, 329.

¹²² Dienst an Bord, M. Dv., Nr. 49, Berlin 1925, Rdn. 912 („Unterdrückung der Seeräuberei“).

¹²³ Dienst an Bord, M.Dv. Nr. 49 Bd. IV, Berlin 1938, S. 34 ff., Rdn. 99 A c), 107 („Unterdrückung der Seeräuberei“).

¹²⁴ Dienst an Bord von 1908, a.a.O. (Fn. 100), S. 198; von 1925, a.a.O. (Fn. 122), S. 337; von 1938, a.a.O. (Fn. 123) S. 35.

¹²⁵ Vgl. *Duppler*, *Germania*, a.a.O. (Fn. 110), 18.

¹²⁶ Als heutigen Friedensdienst sieht Vizeadmiral *Frank* die Durchsetzung der Menschenrechte und die Überwachung vertraglicher Vereinbarungen auch für Marinesoldaten auf der 40. Historisch-Taktischen Tagung der Flotte an, *Marineforum* 4/2000, 3 (6).

¹²⁷ Über vorgetragene deutsche Positionen zur Seeräuberei auf den Konferenzen im Vorfeld der Genfer Seerechtskonvention von 1958 ist nichts bekannt. Auf den Konferenzen zum SRÜ trugen beide Delegationen keine eigenen Standpunkte vor: Stellungnahmen *Wähne* (Delegierter der DDR: 1. Komitee, Gruppe *Recht/friedliche Streitbeilegung*) und *Platzöder*, a.a.O. (Fn. 48).

¹²⁸ Vizeadmiral *Horten*, *Die Seematters der BRD 1996*, in: *Duppler* (Hrsg.), *Seemacht und Seestrategie im 19. und 20. Jahrhundert*, Hamburg 1999, 265 (271); Kap. 2.1.2 „Piraterie“; in: *Flottenkommando A-55* (Hrsg.), *Fakten und Zahlen zur maritimen Abhängigkeit der Bundesrepublik*; Zur Diskussion unter Beteiligung Konteradmiral *Feist* im *Flottenkommando 1999 Löhlein*, Sicherheitspolitische Aspekte der Handelsschiffahrt, sowie *Ajfeld*, *Rechtliche Grundlagen der Pirateriebekämpfung*, jeweils in: *Flottenkommando* (Hrsg.), *NCS-Info 1999*, 53 f., 62 ff.; Seeraub wird an der BW-Führungsakademie behandelt; Teilnahme deutscher Marineangehöriger an internationaler Konferenz zu Verbrechen auf See „*Nouvelles menaces en mer*“ Paris 1997, *Bericht Stöfisch*, a.a.O. (Fn. 1); 1974 *wie Wille*, *Verfolgung*, a.a.O. (Fn. 59), 101, auf eine Auskunfts des BMVg hin, eine Seeräuberei-Vorschrift der Marine sei in Vorbereitung.

¹²⁹ *Haack/Reintanz/Eichlepp*, *Internationales Seerecht: Leitfaden für Seoffiziere*, Berlin 1972, 122 ff.; *Eichlepp*, *Probleme*, a.a.O. (Fn. 55), 56 ff.

¹³⁰ Stellungnahme *Eichlepp*, Konteradmiral und Seerechtsexperte der Volksmarine.

¹³¹ § 1 Nr. 3 Seeaufgabengesetz (SeeAufgG), BGBI. III, 9510-1.

¹³² § 1 Nr. 2 a) VO zur Bezeichnung der zuständigen Vollzugsbeamten des Bundes für bestimmte Aufgaben nach der Strafprozessordnung auf dem Gebiet der Seeschiffahrt, BGBI. III, 9510-1-12.

¹³³ Die §§ 6 Nr. 3, 316 c I Nr. 1 b) StGB sind als Umsetzung eines spezifischen Übereinkommens gegen Seerattorismus (a.a.O. (Fn. 18)) auf diesen, also Schiffensführungen zugeschnitten, vgl. *Schönke/Schröder*, StGB, § 316c, Vorbem. Mit der Erwähnung als „*relevant treaty*“ zur Bekämpfung von „*piracy*“, (bei Nordquist, UNCLoS 1982, Vol III, 185, dort Fn. 6) dürfte die IMO solche Fälle meinen. Wo „*zur*“ Raub ohne Interesse am Schiff selbst oder seinem Kurs vorliegt, dürfte die erforderliche Absicht nicht vorliegen, vgl. *Tröndle/Fischer*, StGB, § 316c, Rdn. 7.

Strafbarkeit von Seeräuberei durch und gegen nichtdeutsche Staatsangehörige bzw. nichtdeutsche Schiffe außerhalb deutscher Küstengewässer nach § 6 Nr. 9 StGB i.V.m. Art. 101 f., 105 SRÜ ist umstritten.¹³⁴ Zuständigkeiten sind jedenfalls dem BGS zugewiesen,¹³⁵ bei der vorgesehenen Verfolgung der Seeräuberei gilt die StPO entsprechend.¹³⁶ Man könnte nun meinen, dass abseits wehrverfassungsrechtlicher Probleme ein deutsches Marineschiff so zumindest die „Jedermanns-Rechte“ der Notwehrhilfe und der Festnahme auf frischer Tat ausüben könnte. Denn in deren Rahmen kann eine mit hoheitlicher Handlungsfunktion versehene Person auch dann berechtigt sein, wenn eine öffentlich-rechtliche Ermächtigung zum Einschreiten im Dienstrecht fehlt.¹³⁷ Solche Handlungsmacht trägt für Kriegsschiffe jedoch nur scheinbar: Wenn sie nicht als Teil einer hoheitlichen Aufgabe zur Pflicht zum treuen Dienen eines Soldaten gehören, können Nothilfe und Festnahme grds. nicht gehorsamspflichtig befohlen werden, vgl. §§ 7, 10 IV, 11 I SoldatenG (SG). Außerhalb hoheitlicher Aufgabe sind die „Jedermanns-Rechte“ für Soldaten freiwillig und Hilfspflichten nur insoweit obligatorisch, wie dies für jeden Bürger gilt.¹³⁸ Auf See unterliegt einer solchen Hilfspflicht jede Schiffsbesatzung – solche der Marine nur unter spezifischen Maßgaben einer einschränkenden Sondervorschrift¹³⁹ – nach der allgemeinen Beistandspflicht im Seenotfall, die für Seeraub aber zweifelhaft ist.¹⁴⁰ Zwar kann befähigte Einsatzbeamte eine erhöhte Hilfsleistungspflicht treffen. Spricht man der Marine aber gerade jegliche seepolizeiliche Kompetenz und Rolle ab, so trifft die Besatzung eines deutschen Kriegsschiffes im Fall der Seeräuberei weder seine Dienst- noch eine erhöhte Hilfspflicht. Der Kommandant eines deutschen Kriegsschiffes könnte also seiner Besatzung die Ausübung von Hilfsrechten nicht bindend befehlen. Er könnte nur zur freiwilligen Aktion außerhalb der Befehls-

struktur aufrufen.¹⁴¹ Im Falle einer einzigen Weigerung wäre das Schiff als Einheit nicht mehr handlungsfähig. Sieht man solche bewaffnete Hilfe durch Soldaten gar als mit Art. 87 a II GG unvereinbar an, sind §§ 11 II SG, 46 WehrstrafG zu beachten. Somit bietet nur eine umfassende hoheitliche Aufgabe zur Bekämpfung der Seeräuberei eine echte Handlungsgrundlage.

II.3. a) Wie steht es nun um eine solche Rechtsgrundlage? Für eine gewaltsame Hilfsaktion eines deutschen Kriegsschiffes könnte bereits vertreten werden, dass sie keinen „Einsatz“ i.S.d. Art. 87a GG darstellt¹⁴² und für die damit „sonstige Verwendung“ die Ermächtigung überzeugend in Art. 32 I GG¹⁴³ gesucht werden. Die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, dass auch im Rahmen von Hilfeleistungen bewaffnete Unternehmungen von Soldaten grundsätzlich der konstitutiven Zustimmung des Bundestages bedürfen,¹⁴⁴ lässt die Begrifflichkeit des Einsatzes für die hier untersuchte Problematik im Weiteren an Bedeutung verlieren, zudem wird sich zeigen, dass Art. 87a, 24 ff. GG Grundlagen für den Einsatz nach Art. 100 ff. SRÜ bieten.

Nach dem völkerrechtlichen Angriffsbegriff, dem der des Art. 115a GG im Wesentlichen entsprechen soll, ist der Verteidigungsfall bei einem Seeräuberüberfall auf deutsche Schiffe nicht gegeben. Somit stellt sich die Frage nach der Sperrwirkung des Art. 87a II GG. Wenn *Becker/Breuer*¹⁴⁵ der Deutschen Marine jedes hoheitliche Vorgehen für Seeräuberüberfälle verwehrt sehen, so entsprach dies weiten Teilen des Verständnisses von Art. 87a GG vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Inzwischen hat sich die rechtliche Beurteilung in mancher Hinsicht gewandelt. Den Einsatz deutscher Kriegsschiffe zum Schutz eines außerhalb des Küstenmeeres überfallenen deutschen Handelsschiffes unter den Verteidigungsbegriff eines „nationalen“ Streitkräfteinsatzes nach Art. 87a I GG zu fassen, erscheint nicht mehr ausgeschlossen: Neben dem Verteidigungsfall des Art. 115a GG besteht eine seit dem nach Art. 87a I GG zulässigen¹⁴⁶ Albanien-Einsatz auch für die Bundeswehr mit Leben erfüllte, hier durch Art. 27 GG marinebedeutsam manifestierte (unten II.3.b)), Schutzpflicht der Bundesrepublik Deutschland, für welche deutsche Hoheitsrechte die völkerrechtliche Grundlage eines Eingreifens bieten.¹⁴⁷ Allerdings könnte bei Schiffen eine verfassungsrechtliche Verkürzung solcher Schutzes durch Streitkräfte gegeben sein: Anders als bei dem

¹³⁴ Mit der Erwürdigung der Seeräuberei in der *ZuStBV-See* als Gegenstand „der Verfolgung von Straftaten (...) zur Erfüllung völkerrechtlicher Pflichten oder zur Wahrnehmung völkerrechtlicher Befugnisse“ nach § 4 I SeeAufG ist über eine dt. Strafbarkeit noch nichts gesagt. *Stiel*, *Tatbestand*, a.a.O. (Fn. 65), 15, Fn. 4, beschreibt unter Ablehnung einer dt. Strafbarkeit eingehend die Zulässigkeit und Zweckhaftigkeit einer Verfolgung durch Kriegsschiffe, deren Flaggenstaat keine Strafbarkeit begründet, zwecks späterer Auslieferung. „*Durch die Nationen zu strafenden Raub*“ sah *Negropontes*, a.a.O. (Fn. 111), 101. Wechselnde Ansichten hierzu vertrat *Perels*, a.a.O. (Fn. 65); im jüngeren Schrifttum ablehnend: *Wille*, *Verfolgung*, a.a.O. (Fn. 59), 99; mit Aufforderung zu strafbarkeitsbegründender Gesetzesänderung *Oehler*, *Internationales Strafrecht*, Köln 1983, Rdn. 434; *Für Strafbare*: *Jeschek*, *Festschrift Maurauch*, 591; *Delbrück/Wolffm*, a.a.O. (Fn. 17), 322; für internationale Strafbarkeit nach Völkerrecht *Verdross*, a.a.O. (Fn. 60), 281.

¹³⁵ § 6 BGS; § 1 Seeschiffahrtsgesetzes-Übertragungsverordnung, BGBl. III 9510-1-6, § 1 ZuStBV-See.

¹³⁶ § 4 I SeeAufG, § 1 Nr. 2 a) *ZuStBV-See*.

¹³⁷ Hierauf scheinen sich *Becker/Breuer*, *Öffentliches Seerecht*, Berlin 1991, Rdn. 842, zu stützen, wenn sie ein Nothilferecht deutscher Marineeinheiten gegenüber von Seeräubern angegriffenen Schiffen bei Ablehnung einer Polizeigewalt annehmen.

¹³⁸ Erwägungen zu Geltung und Wirkung des Normgehalts von § 32c StGB bei Seeräuberüberfällen i.V.m. Befehlsgewalt und Sorgepflicht nach § 10 SG müssen hier unterbleiben.

¹³⁹ Vgl. Ständiger Befehl der Flotte Nr. 901.

¹⁴⁰ Zur fraglichen Anwendung der Seenothilfe bei Seeräuberei oben I.2., dort auch Fn. 41.

¹⁴¹ Die gegensätzlich lautenden Regelungen in der Weisung „Hilfeleistung der Bundeswehr (...) im Rahmen der dringenden Nothilfe“, VMBI. 1988, 279 f. dort Nr. 15, 22, sind schon vom Anwendungsbereich her für einen bewaffneten Hilfsdienst nicht einschlägig, ansonsten nach §§ 6, 11 SG gesetzeskonform auszulegen.

¹⁴² Typischerweise außerhalb kollektiver Sicherheitssysteme stattfindende „Hilfsdienste und -leistungen“ sieht *Blumenwitz* als „humanitäre Intervention“ außerhalb eines „Einsatzes“ insbesondere dann an, wenn für die Aufgabe grundsätzlich auch der BGS herangezogen werden könnte – dies ist bei Seeräuberei der Fall, vgl. § 6 BGS; § 1 ZuStBV-See; ders., a.a.O. (Fn. 8), 678 (679).

¹⁴³ Vgl. *Kirchhof*, Der Verteidigungsauftrag der deutschen Streitkräfte, in: *Recht zwischen Umbruch und Bewährung*, Festschrift f. Bernhardt, 797 (808), Fn. 52; *Kreß*, a.a.O. (Fn. 7), 349 m.w.N.

¹⁴⁴ Urteil vom 12. Juli 1994, BVerfGE 90, 286 (388).

¹⁴⁵ *Dieselben*, *Öffentliches Seerecht*, a.a.O. (Fn. 137), Rdn. 829, 841 f.

¹⁴⁶ *Umfassend Kreß*, *Rettingsaktion*, a.a.O. (Fn. 7), 349 ff.

¹⁴⁷ Vgl. zum nationalen Einsatzrahmen nach Art. 87a GG in Abgrenzung zum Einsatz innerhalb kollektiver Sicherheitssysteme nach Art. 24 II GG und zur Schutzpflicht *Depenheuer*, *Der verfassungsrechtliche Verteidigungsauftrag der Bundeswehr*, DVBl. 1997, 685 (687 f.).

Albanien-Einsatz könnte auf Schiffen unter deutscher Flagge ein „innerer“ Einsatz angenommen werden, der nur im Rahmen von Art. 87a IV GG zulässig wäre. Zwar reichen Wasserschutzpolizeien und Bundesgrenzschutz-See ggf. mangels Anwesenheit und geeigneter Mittel nicht aus¹⁴⁸ und sind Seeräuber ggf. paramilitärisch bewaffnet und organisiert. Jedoch ist ihr Angriff nicht auf die Übernahme deutscher Regierungsgewalt durch „Aufständische“ gerichtet und der Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes wäre nicht gefährdet. Eine Auslegung wäre allenfalls dahingehend denkbar, dass bei einer völligen Wegnahme oder Entführung das Schiff als Teil deutscher Gebietshoheit der effektiven Ordnungsmacht entzogen und so die dortige Geltung der freiheitlich demokratischen Grundordnung gefährdet wird. Indes dürfte die in Art. 91 GG geforderte Gefährdung des Gemeinwesens¹⁴⁹ kaum vorliegen. Die Auflösung dieses Problems wird in der Beurteilung eines deutschen Schiffes als deutscher „Außenposten“¹⁵⁰ im Ausland zu finden sein. Das Schiff ist entgegen früherer völkerrechtlicher Anschauung kein schwimmender Gebietsteil Deutschlands, dürfte aber einen Außenposten maritimer Eigenart darstellen, der zwar grds. deutschem Recht unterfällt, sich gleichwohl außerhalb deutschen Territoriums, „im Ausland“ befindet. Die Lage bei einem Seeräuberangriff ist damit ähnlich derjenigen beim Albanien-Einsatz zu beurteilen und eine unilaterale Einsatzkompetenz zum Schutz eines deutschen Schiffes durch Art. 87a I GG gegeben.¹⁵¹ Wenn gleich sie wegen Art. 100 ff. SRÜ jedenfalls mit Zustimmung und auf Einladung möglicherweise in ihren Hoheitsrechten betroffener anderer Staaten erfolgen kann, vermittelt sie verfassungsrechtlich allerdings nur Schutz- und Hilfsrechte, aber keine seepolizeiliche Handlungsmacht. Ein Unterschied zwischen den die Gefährdung deutscher Positionen begründenden marodierenden Plünderern in Albanien und schwebewaffneten Seeräuberbanden auf See kann faktisch wie rechtlich zu keiner unterschiedlichen Beurteilung der Möglichkeit eines Streitkräfteeinsatzes führen. In beiden Fällen begründet fehlende anderweitige Staatsmacht die Gefahr.

Solcher Art von Gefahren, die sich international auswirken, versucht auch die Staatengemeinschaft aufgrund fehlender „Weltpolizeitruppen“ mit noch zersplitterten Mitteln zu begegnen. Neuen bzw. wieder auflebenden Formen der Gefahren und sicherheitspolitischen Entwicklungen können sich dabei weder Völker- noch Verfassungsrecht verschließen. Bei Überfällen auf Schiffe unter nichtdeutscher Flagge ist kein Bezug zu deutschen Hoheitsrechten, wohl aber zu im SRÜ genannten internationalen Schutzgütern der Staatengemeinschaft gegeben. In solchem Fall setzen für ein militärisches Handeln Art. 24 ff. GG einen rechtlichen Rahmen, der sich in einigen Teilen aus dem Auslandseinsatzurteil erschließen lässt, ohne dass es für die hier besprochene Problematik alle Antworten enthalten kann. Nach den Leitsätzen ist ein Streitkräfteinsatz „zwecks Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem System kollektiver Sicherheit typischerweise verbundenen Aufgaben“ durch Art. 24 II GG gedeckt. Ein solches System wird begründet durch ein friedenssicherndes Regelwerk, den Aufbau einer eigenen Organisation und völkerrechtlicher Gebundenheit, die wechsel-

seitig zur Wahrung des Friedens verpflichtet und Sicherheit garantiert.¹⁵² Das SRÜ-Regime der Seeräuberei-Bekämpfung lässt sich unter das Wesen dieser Anforderungen subsumieren:¹⁵³

Ziel und Zweck des Seeräuberei-Regimes im SRÜ lassen es als ein maritim-funktionales, kollektives Sicherheitssystem globaler Reichweite kenntlich werden. Vergleichbar einer „maritimen UN-Charta“¹⁵⁴ sieht das SRÜ Entscheidungs- und Streitschlichtungsorgane sowie zu seiner Durchsetzung den Einsatz nationaler Sicherheitskräfte vor, über deren Einsatz im Seeräuberei-Fall aufgrund der Dringlichkeit und eindeutigen internationalen Ächtung kein internationales Organ mehr entscheiden muss, sondern in dem den Staaten bereits ein ständiges Mandat zum Handeln erteilt ist. Sämtliche Kriegsschiffe der das SRÜ- (und HSÜ-) Seeräuberei-Regime als verbindlich betrachtenden (also sämtliche) Staaten bilden gleichsam ständige Eingreifkräfte für den Seeräuberei-Fall im Sinne eines omnilateralen, maritimen Bündnisses *sui generis*. Dass die das Mandat wahrnehmenden einzelnen Kriegsschiffe bei eventueller anderer nationaler Einsatzpriorität aufgrund der „Kann“-Bestimmung aus Art. 105, 107 SRÜ in Umsetzung der Grundpflicht aus Art. 100 SRÜ explizit nicht immer und vorbehaltlos zu den in Art. 105 genannten Handlungen verpflichtet sind, ändert daran nichts. Denn dies liegt auch bei Unterstützung der UNO durch ihre Mitgliedstaaten im Vorfeld sogenannter „Blauehelm“-Einsätze nicht anders. Es hat jeder Staat im Rahmen seiner vorhandenen Mittel an diesem Schutzsystem weitestmöglich („to the fullest possible extent“) im Rahmen des Zumutbaren mitzuwirken. Wo immer Staatsmacht faktisch zur Bekämpfung der Seeräuberei in der Lage ist, soll dies zwecks Freiheit und friedlicher Nutzung der Meere (Art. 87, 88 SRÜ) geschehen. Eine „UN-Coastguard“ gegen moderne Seeräuberei hat u.a. Japan vorgeschlagen.¹⁵⁵

Allerdings begründet das SRÜ keine eigene Institution, welche über konkrete militärische Einsätze entscheidet, wie es bisher für kollektive Sicherheitssysteme nach Art. 24 II GG als erforderlich angesehen wird. Indes muss Art. 24 II GG bezüglich Organisationsform und Schutzintenzität offen für weitere Entwicklungen friedenssichernden Völkerrechts¹⁵⁶ sein. Auch dezentral wirkende Sicherheitssysteme wie Art. 100 ff. SRÜ

¹⁴⁸ Gegen eine Überantwortung unilateraler Auslandseinsätze allein dem BGS zu Recht *Kreß*, Rettungsaktion, a.a.O. (Fn. 7), 354.

¹⁴⁹ *Hase*, in: Alternativkommentar zum GG, Bd. 2, Neuwied 1989, Art. 91, Rdn. 18.

¹⁵⁰ *Kreß*, a.a.O. (Fn. 7), 351 ff. m.w.N.

¹⁵¹ Vgl. *Deppenher*, a.a.O. (Fn. 147), 687 f.; *Kreß*, a.a.O. (Fn. 7).

¹⁵² BVerfGE 286 (286, 5. LS).

¹⁵³ *Jenisch* spricht vom SRÜ als „Seerechtssystem“ und von entsprechenden „Seerechts-Organen“; ders., Eine Verfassung für die Meere: Das VN-SRÜ tritt in Kraft, Kiel 1995, 22 (37).

¹⁵⁴ *Koh*, Präsident der 3. Seerechtskonferenz, nennt „A Constitution for the Oceans“, in: UN, Law of the Sea, a.a.O. (Fn. 49), xxxiii. Auf die Ziele der UN sowie deren Charta nimmt die Präambel des SRÜ explizit Bezug. Die Organe des SRÜ werden in der Anfangsphase durch den UN-Haushalt finanziert. Die Bedeutung des SRÜ für die Zukunft der UN hebt *Jenisch*, a.a.O., 38, hervor.

¹⁵⁵ In Reaktion auf den „ALONDRA RAINBOW“-Fall, Shipping Times v. 19. November 1999, a.a.O. (Fn. 40 und 71), und IMO, Focus, a.a.O. (Fn. 5).

¹⁵⁶ Vgl. *Kirchhof*, Verteidigungsauftrag, a.a.O. (Fn. 143), 822.

müssen Eingang finden können. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Wesensmerkmal einer Einwilligung in die Beschränkung von Hoheitsrechten durch die Duldung fremder Hoheitsgewalt im eigenen Hoheitsbereich vorliegt, etwa in Form fremder Streitkräfte auf eigenem Gebiet¹⁵⁷. Gerade dies ist durch die Ermächtigung sämtlicher Kriegsschiffe in Art. 105, 107 SRÜ zu den ihrer Natur nach fremde Hoheitsrechte verletzenden Handlungen nach Art. 105, 110 SRÜ der Fall. Jedenfalls ist bei Vorliegen solcher Wesensmerkmale des Art. 24 II GG in einer Gesamtschau unter Einbeziehung von Art. 25 f. GG zu prüfen, ob ein Einsatz ohne eine im Einzelfall beschließende internationale Institution dem den Art. 24 bis 26 GG immanenten Gebot defensiven Verhaltens und der Vermeidung einseitiger militärischer Handlungen zuwiderläuft oder gerade der durch Art. 24 II GG bezweckten Erlangung kollektiver Sicherheit dient. Grundsätzlich kommt ein Einsatz im Rahmen dessen in Frage, was das Völkerrecht und damit Art. 25, 26 GG erlauben.¹⁵⁸

Allerdings folgt die verfassungsrechtliche Einsatzzulässigkeit nicht vorbehaltlos und *per se* aus einer völkerrechtlichen Zulässigkeit, weil zwischen beiden Rechtsgebieten durchaus Wertungswidersprüche bestehen können.¹⁵⁹ Indes lässt es sich mit dem Wortlaut und der systematischen Stellung von Art. 25 GG auch nicht vereinen, *erga omnes* wirkendes Völkergewohnheitsrecht als Grundlage für einen Streitkräfteeinsatz unberücksichtigt zu lassen.¹⁶⁰ Vielmehr ist die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Streitkräfteeinsatzes im Ausland unter der Voraussetzung anzunehmen, dass universelles Völkergewohnheitsrecht *erga omnes* den Einsatz gebietet; dass dieser Einsatz im Rahmen eines Regimes erfolgt, welches bis auf ein zentrales Organ die wesentlichen Bestandteile eines kollektiven Sicherheitssystems nach Art. 24 II GG aufweist; dass die den Einsatz gebietende Norm nach ihrem Wesen und definitorisch präzisen Inhalt geeignet ist, an die Stelle der Entscheidung eines zentralen Organs zu treten und dezentral vollzogen zu werden; dass die Staatengemeinschaft diese dezentrale Form bewusst gewählt und bezweckt hat. Diesen Schluss gebietet die in Art. 24 und 25 GG manifestierte Bedeutung internationaler Sicherheit und omnilateraler Völker(gewohnheits)rechts. Bei Vorliegen aller dieser Voraussetzungen besteht auch nicht die Gefahr, dass das diesen Normen immanente, in Art. 26 GG besonders ausgeformte Verbot eines einseitigen, nicht der Ausübung deutscher Hoheitsrechte dienenden¹⁶¹ Streitkräfteeinsatzes „out of area“ durchbrochen wird. Denn die Durchsetzung einer *erga omnes* wirkenden Völkerrechtsnorm vollzieht sich kollektiviert nach dem Willen der Staatengemeinschaft. Die Rechtsdurchsetzung durch einen Streitkräfteeinsatz ist insbesondere unbedenklich, wenn die *erga omnes* wirkende Norm gerade diese Vollzugsbehandlung durch die Einzelstaaten explizit vorsieht. All dies ist für Art. 100 ff. SRÜ als omnilaterales Gewohnheitsrecht der Fall – bei maßgeblicher deutscher Beteiligung an seiner Entstehung. Deutschland hat hier erneut, im Wege seiner Beteiligung an einer internationalisierten Seepolizei¹⁶² nach grundgesetzlicher Zielbestimmung „als gleichberechtigtes Glied (...) dem (maritimen) Frieden der Welt zu dienen“¹⁶³ Die Zulässigkeit eines Auslandseinsatzes nach Art. 24, 25 GG, 100 ff. SRÜ (als kodifiziertes Gewohnheitsrecht) muss sich wie die

Einsätze innerhalb eines „klassischen“ kollektiven Sicherheitssystems nach Sinn und Zweck des ihm zugrunde liegenden Systems richten. Für Einsätze nach Art. 24, 25 GG bestimmt nicht mehr der Verteidigungsbegriff nach Art. 87a II GG, sondern die Reichweite des völkerrechtlichen Normzweckes die Zulässigkeit des Einsatzes – auf dieser Grundlage ist im Ausland die Erfüllung auch solcher Aufgaben zulässig, die im Bundesgebiet durch die Streitkräfte nicht erfüllt werden dürften¹⁶⁴. Bei der Erfüllung solcher Aufgaben gilt deshalb der Vollzugsaufgabe grundsätzlich abschließende¹⁶⁵ Vorbehalt des Art. 87a II GG nicht. Somit erfordert beim Auslandseinsatz die Erfüllung auch polizeilicher Aufgaben mit militärischen Mitteln keine Grundgesetzänderung, weil über Art. 24, 25 GG die Entscheidung eines Bündnisorgans oder *erga omnes* wirkendes Völkerrecht Eingang in seine verfassungsrechtliche Zulässigkeit findet, die ansonsten wegen der Beschränkungen des Art. 87a II, III, IV GG ausgeschlossen wären. Im deutschen Küstenmeer und damit innerhalb des Bundesgebietes wäre der hoheitliche Einsatz der Deutschen Marine gegen Seeräuber nach derzeitiger Rechtslage tatsächlich ausgeschlossen, weil Seeräub unterhalb der Schwelle von Art. 87a IV GG „nur“ Kriminalverbrechen ist.

Zur Entschärfung der scheinbaren Entfremdung der rechtlichen Grundlagen bündnis-/völkerrechtsbezogener Einsätze einerseits und auf nationale Schutzgüter bezogener Einsätze andererseits ist für Seeräub weiter anzumerken, dass nach hier vertretener Auffassung die internationale Einsatzzulässigkeit nach Art. 24, 25 GG von der auf nationale Verteidigung beschränkten Einsatzzulässigkeit nach Art. 87a GG letztlich gar nicht abweicht: So wie bei Seeräubangriffen auf Schiffe unter nichtdeutscher Flagge deutsche Seestreitkräfte nach Art. 24, 25 GG, 100 ff. SRÜ im Vollzug einer „Standardmaßnahme“ des internationalen Seerechts tätig werden, wäre ihr Einsatz im Fall des notwendigen Schutzes eines deutschen Außenpostens nach Art. 87a GG auch beim Seeräubangriff auf Schiffe unter deutscher Flagge möglich. Auch der hier scheinbar erwachsende Gegensatz zwischen der Marine aus dem SRÜ erwachsender umfassender Zuständigkeit für das seepolizeiliche Kontroll-, Verfolgungs-

¹⁵⁷ Vgl. Kirchhof, 811.

¹⁵⁸ Kirchhof, 804.

¹⁵⁹ Depenhauer, Verteidigungsauftrag, a.a.O. (Fn. 147), 686.

¹⁶⁰ Für Einsätze nach Art. 25 GG Blumenwitz, Einsatz, a.a.O. (Fn. 8), 678.

¹⁶¹ Gegen die Zulässigkeit einseitiger und solcher deutscher Einsätze, die im Rahmen eines bi- oder multilateralen Bündnisses außerhalb eines kollektiven Sicherheitssystems stattfinden ohne Verfassungsänderung Depenhauer, a.a.O. (Fn. 147), 688.

¹⁶² Vgl. Delbrück/Wolffram, Völkerrecht, a.a.O. (Fn. 17).

¹⁶³ Explizit zur Rolle aller Kriegsschiffe in der Seeräubereibekämpfung „zwecks internationalen Rechtsschutzes im gemeinsamen Interesse aller seeschiffahrtreibenden Nationen“ schon Perels, Seerecht, a.a.O. (Fn. 65), 67 f. Die neue Rolle Deutschlands in den VN und eine Implementierung des Seerechts als Herausforderung stellt Jenisch, Verfassung, a.a.O. (Fn. 153), zusammen mit der Notwendigkeit einer raschen Umsetzung des SRÜ für den Frieden auf den Meeren und den deutschen Interessen an maritimer Sicherheit und Stabilität dar. Vgl. De Marco u.a., Peace, a.a.O. (Fn. 4), 33 (48).

¹⁶⁴ Vgl. Depenhauer, Verteidigungsauftrag, a.a.O. (Fn. 147), 688.

¹⁶⁵ Einen „funktionalen“, nicht territorial bestimmten Ausschluss von Vollzugsaufgaben sieht Kirchhof, Verteidigungsauftrag, a.a.O. (Fn. 143), 808.

und Festnahmerecht gegenüber Schiffen unter fremder Flagge einerseits und für Schiffe unter deutscher Flagge aus Art. 87a II GG allein erwachsender Schutzkompetenz bei fehlender polizeilicher/aus § 123 II StPO erwachsender Zuständigkeit andererseits bestehen außerhalb des deutschen Küstenmeeres tatsächlich nicht: Deutsche Schiffe unterfallen außerhalb des Küstenmeeres ebenso dem internationalen Regime der Art. 100 ff. SRÜ wie sämtliche andere Schiffe. Im Rahmen von Art. 100 ff. SRÜ hat Deutschland auf nationale Zuständigkeitsbeschränkungen verzichtet und sämtliche Kriegsschiffe der Welt – auch eigene als Teil des internationalen Schutzsystems – ermächtigt, nach der umfassenden Handlungsmacht aus Art. 105/110 SRÜ gegen Seeräuberei und damit auch solche, die sich gegen ein deutsches Schiff richtet, vorzugehen. Insoweit sind bei Seeräuberei außerhalb des deutschen Küstenmeeres die für die Streitkräfte sonst zwingenden Zuständigkeitsbeschränkungen des Polizei- und Strafprozessrechts suspendiert, wenngleich andere Inhalte dieser Rechtsgebiete¹⁶⁶ unbedingt weiter zu beachten sind. Insoweit ist die rechtliche Lage derjenigen bei Streitkräfteeinsätzen unter UNO-Mandat gleichzustellen.

Für umgekehrte Nachteile und Notwehrhilfe innerhalb fremder Küstengewässer gelten diese Erwägungen nur eingeschränkt; die völkerrechtliche Lage ist hier derzeit nicht hinreichend bestimmt. Dennoch sind solche Handlungen innerhalb des Küstenmeeres nicht von vornherein ausgeschlossen, sondern eine Frage völkerrechtlicher Entwicklungen. Vorbehaltlich Art. 300, 301 SRÜ könnte umgekehrte Nachteile als Fortsatz des Systems der Art. 100 ff. SRÜ durchgeführt werden, wenn entsprechend verdichtetes Gewohnheitsrecht feststellbar ist, bzw. eine dem Wesen von Art. 24 II GG genügende völkervertragsrechtliche Ergänzung erfolgt. Notwehrhilfe ließe sich dort auf die seemannische Hilfspflicht stützen, allerdings wären Wesensmerkmale kollektiver Sicherheit im hergebrachten Sinne hier in geringerem Maße vorhanden und eine stärkere Abstützung auf Art. 25 GG notwendig.

b) Eines Gesetzes bedarf es für solche Auslandseinsätze nach dem Auslandseinsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts nicht zwingend (3. LS, lit. b),¹⁶⁷ ein solches dürfte angesichts der expliziten Formulierung in Art. 100, 107 SRÜ aufgrund unmittelbarer Anlegung eines Seestreitkräfteeinsatzes im Zustimmungsgesetz zum SRÜ entbehrlich¹⁶⁸ sein. Ohne dass dies durch internationale Vereinbarungen modifiziert werden könnte,¹⁶⁹ bedarf es aber grundsätzlich eines vorherigen konstitutiven Parlamentsbeschlusses (3. LS, lit. a). Diese Notwendigkeit des vorherigen, konstitutiven Parlamentsbeschlusses wurde maßgeblich mit dem historischen Argument der deutschen Verfassungstradition¹⁷⁰ eines „Parlamentsheeres“¹⁷¹ begründet, wobei sich schon in diesem Terminus die sogleich erörterte marinespezifische Problematik offenbart. Nach dem im Urteil angeführten Recht der Reichsverfassung nach dem 28. Oktober 1918 und der Verfassung der Deutschen Republik von 1919 bestand ein solcher Parlamentsvorbehalt. Deutsche Kriegsschiffe waren aber unter diesen Verfassungen zum Vorgehen gegen Seeräuber ohne Parlamentsbeschluss oder gar Gesetz, sondern allein durch Marinevorschrift ermächtigt (oben II.1.). Sol-

ches seepolizeiliche Vorgehen gebot auch in Deutschland die hergebrachte, spezifische Sonder- und Doppelrolle¹⁷² der Marine in Friedenszeiten, die in der Verfassung solange verankert war, wie diese von der Existenz einer Deutschen Marine ausgehen konnte:

1849 fand sie gemeinsam mit der zu schützenden einheitlichen Handelsflotte Eingang in die Reichsverfassung.¹⁷³ Sie fand sich wieder in den Verfassungen des Norddeutschen Bundes von 1867,¹⁷⁴ des Deutschen Bundes von 1870¹⁷⁵ und der Reichsverfassung von 1871¹⁷⁶ mit vom Heer verschiedenen, eigenständigen Regelungen. In diesen Verfassungen waren in Art. 4 Nr. 7 die „*Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels im Auslande, der deutschen Schifffahrt und ihrer Flagge zur See*“ und Art. 4 Nr. 14 die Belange der „*Kriegsmarine*“ vom sonstigen „*Militärwesen des Bundes*“ getrennt. Nach Art. 8 Nr. 2 war ein vom Militärausschuss getrennter „*Bundesrats-Ausschuss für das Seewesen*“ einzusetzen. Die Kriegsmarine war im Abschnitt IX „*Marine und Schifffahrt*“ in Art. 53 I gemeinsam mit der Handelsflotte in Art. 54 I Gegenstand einer spezifischen Verfassungsnorm. In den deutschen Verfassungen seit 1849 war somit die Kriegsmarine an die Belange der Handelsschifffahrt eng angeheftet. Mit zunehmender Internationalisierung des Handelsschutzes durch die Seeräuberei-Bekämpfung der Kriegsschiffe musste dann dieser national angelegte Zusammenhang von Kriegs- und Handelsmarine der Art. 53, 54 i.V.m. der auswärtigen Politik auch den Schutz fremder Handelsschiffe umfassen.

1919 ging die eigenständige Position der Kriegsmarine aufgrund der Unklarheit über das weitere Bestehen einer Deutschen Marine in der Verfassung verloren – sie wurde in ein provisorisches (Marine-)Gesetz¹⁷⁷ „abgestuft“. In diesem Übergangsgesetz wurde aber das „*Ausüben der Seepolizei und sonstige Unterstützung der Handelsschifffahrt*“ als Marineaufgabe erwähnt; diese Doppelrolle offenbarte sich weiterhin im Gelöbniszusatz¹⁷⁸ der Reichsmarine. In die neue Reichsverfassung ging dann allein die „*einheitliche Handelsflotte*“ durch Art. 81 (heute Art. 27 GG) in Übernahme des Art. 54 I der alten Reichsverfassung ein, während die Reichsmarine in Art. 79 der allgemeinen „*Verteidigung des Reiches*“, aufging. Nach dem Verfassungsverständnis der Weimarer Republik genügte aber dieser Art. 79 allein oder in Ver-

166 Unten II.4.

167 Krefß, Rettungsaktion, a.a.O. (Fn. 7), 357.

168 Vgl. Kirchhof, a.a.O. (Fn. 143), 814.

169 Kirchhof, a.a.O., 824.

170 BVerfGE 90, 286 (383 ff., 387).

171 So wörtlich die Begründung, 382.

172 Donis, Verfassung und Verwaltung des deutschen Reiches und Preußens, Berlin o.J. ca. 1910, zu Art. 52.

173 a.a.O. (Fn. 93).

174 Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes 1867, No. 1, I (4).

175 Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes 1870, No. 51, 627 (629, 631, 640).

176 Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes/des Deutschen Bundes 1871, No. 16, 63 (66, 69, 78).

177 a.a.O. (Fn. 118).

178 „*Ich gelobe, daß ich mich als tapferer und ehrerbewundernder Soldat und Seemann verhalten (...) will*“, § 11 AusführungsVO zum vorläufigen Marinengesetz, RGBl. 1919, 432.

bindung mit Art. 78 (Außenpolitik) und 81 zum Erlass der Seeräuberei-Bestimmungen im „Dienst an Bord“. Somit war die in früheren Verfassungen explizite Sonderrolle der Marine, die ihren Beitrag zum internationalen Seehandelschutz mitumfasste, nicht verlorengegangen, sondern wohnte nun in Fortsetzung früherer Marineaufgaben implizit der allgemeinen Verteidigungskompetenz inne. Der „Dienst an Bord“ von 1925 war – gemäß Art. 50 (Gegenzeichnungspflicht auf dem Gebiet der Wehrmacht) – durch den Reichspräsidenten genehmigt und vom Reichswehrminister gegenzeichnet.¹⁷⁹

Die seepolizeiliche Kompetenz deutscher Seestreitkräfte konnte auch 1949 (wie 1919) neben Art. 27 GG mangels Marine sowie 1956 mangels weiter Auslandsfahrten und mangels bedeutsamen Seeraubs auch in die um die Verteidigung erweiterte Verfassung der Bundesrepublik keinen neuen expliziten Eingang¹⁸⁰ finden, wengleich der Handelsschutz bei der Wiederaufstellung der Deutschen Marine eine konzeptionelle Rolle spielte,¹⁸¹ und Art. 27 GG noch heute die Zielsetzung des Deutschen Bundes und der Paulskirchenversammlung zum Schutz des Seehandels manifestiert. Auch in das Grundgesetz dürfte die hergebrachte Marineaufgabe einen impliziten Einzug gehalten haben, der bei nun wieder auflebendem Handlungsbedarf kenntlich zu machen ist.

Eine explizite grundgesetzliche Marineregulation ist für eine Bekämpfung des Seeraubs auch nicht zwingend notwendig. Das Verfassungsverständnis seit 1918 zum Parlamentsvorbehalt für den Streitkräfteeinsatz stand der sofortigen Bekämpfung des Seeraubs durch deutsche Kriegsschiffe nie entgegen. Auch das Grundgesetz ermöglicht bezüglich des Verfahrensablaufs für die Einsatzentscheidung eine modifizierte, gleichwohl der deutschen Verfassungstradition entsprechende und der spezifischen Fallproblematik gerecht werdende Lösung:

Bereits nach den deutschen Verfassungen seit 1870 war zur formellen Kriegserklärung die Zustimmung durch ein weiteres Verfassungsorgan erforderlich.¹⁸² Seit 1918¹⁸³ war dieses Verfassungsorgan ein demokratisch Gewähltes, nach Art. 45 II der Reichsverfassung von 1919 musste die Kriegserklärung durch formelles Gesetz erfolgen. Mit der Bekämpfung von Seeräubern war eine Kriegserklärung völkerrechtlich aber gerade nicht verbunden, mochten *de facto* auch militärische Mittel eingesetzt werden und rechtstheoretisch ein ständiger Kriegszustand gegenüber Seeräubern herrschen. Unterhalb der Schwelle des zwischenstaatlichen Krieges waren Marineeinsätze anderen Charakters und geringeren Umfangs ohne solche Zustimmung möglich. Die Bekämpfung der Seeräuberei durch deutsche Kriegsschiffe konnte deshalb nach allen dem Grundgesetz vorausgehenden deutschen Verfassungen ohne die vorherige Zustimmung eines weiteren Verfassungsorgans oder gar erst nach Erlass eines Gesetzes durchgeführt werden. Auch die Weisung durch das zur Kriegserklärung befugte Verfassungsorgan oder den Oberbefehlshabenden im Einzelfall war nicht notwendig. Der mit einer Seeräubereilege konfrontierte Kommandant entschied entsprechend Vorschrift eigenständig über den Einsatz. Ausschlaggebend war und müsste auch

heute noch der Umstand sein, dass im Falle eines Seeräuber-Kontaktes ein politischer Willensbildungsprozess nicht möglich ist, sondern das Kriegsschiff evtl. innerhalb von Minutenfrist handeln muss.

Solche Eilsituationen hat das Bundesverfassungsgericht berücksichtigt und bei Gefahr im Verzuge ausnahmsweise einen vorherigen Parlamentsbeschluss nicht für erforderlich gehalten, sondern die Entscheidung der Bundesregierung überlassen.¹⁸⁴ Trifft ein deutsches Kriegsschiff zufällig auf Seeräuber, liegt immer Gefahr im Verzuge vor, so dass es dann keines vorherigen Parlamentsbeschlusses bedarf. Notwendig bliebe eine Entscheidung der Bundesregierung. Der Konflikt schutzwürdiger Interessen¹⁸⁵ – einerseits der Herstellung von Sicherheit und Ordnung auf See sowie andererseits des politischen Primats bei Waffengebrauch – ist aufzulösen, indem für bestimmte Fallkonstellationen die Beschlussfassung durch Erlass einer Handlungsanweisung vorweggenommen wird. Durch Ermächtigung des Kommandanten zu sofortigem Handeln wird die Entscheidungskompetenz der Regierung auch nicht auf den Kommandanten „delegiert“, wenn ihm vorab ein hinreichender politisch-rechtlicher Rahmen gesetzt wird. Welche Maßstäbe bei einem solchen (Eil-)Beschluss der Bundesregierung anzulegen sind, sagt das Urteil nicht. Eine Heranziehung von Art. 65a GG wäre denkbar. Auch könnte das BMVG einen Regierungsbeschluss nach Art. 65 GG herbeiführend eine Einsatzweisung zwecks Einarbeitung in den „Dienst an Bord“ vorbereiten, welche mit dem Auswärtigen Amt gemäß § 16 Gescho BReg beraten wird. Sie könnte gemäß § 20 Gescho BReg beschlossen und den Bundestagsausschüssen¹⁸⁶ des Art. 45a GG zur Kenntnis gebracht werden.

Eine Kompetenz der Marine zur Unterdrückung der Seeräuberei könnte innerhalb von AusführungsG¹⁸⁷ und AusführungsVO¹⁸⁸ zum SRÜ, SeeAufG, § 6 BSGG eine gesetzliche Erwähnung finden. Auch eine gesetzliche Regelung, z.B. in einem Endsendegesetz¹⁸⁹ wäre sinnvoll, wenn sie im Bereich des Grundsätzlichen verbleibt.¹⁹⁰ Die vorläufigen

¹⁷⁹ Dienst an Bord von 1925, a.a.O. (Fn. 122), 2 vor l.
¹⁸⁰ Deshalb fordern *Becker/Brauer*, *Seerecht*, a.a.O. (Fn. 137), eine wohl marinespezifische Änderung des Art. 87a GG.

¹⁸¹ Zum Handelsschutz als konzeptionelle Aufgabe der Bundesmarine entsprechend den Verhandlungen zur maritimen Wiederbewaffnung nach 1945 vgl. *Duppler*, *Germania*, a.a.O. (Fn. 110), 22.

¹⁸² Art. 11 III Verfassung des Deutschen Bundes von 1870; Art. 11 III Reichsverfassung von 1871.

¹⁸³ Verfassungsänderung zur Notwendigkeit der Zustimmung durch den Reichstag von 28. Oktober 1918, RGBI. 1918, 1274.

¹⁸⁴ BVerfGE 90, 286 (388). Zur Problematik der Eilentscheidung für einen nur wenige Stunden dauernden bewaffneten Einsatz *Krefß*, *Retungsaktion*, a.a.O. (Fn. 7), 356.

¹⁸⁵ Anschaulich *Fursdon*, *Robbery*, a.a.O. (Fn. 35), 146 ff.

¹⁸⁶ Für die Befassung lediglich eines Ausschusses bei zeitlich-räumlich auf Engste begrenzten Einsätzen „geringer Bedeutung“ *Krefß*, a.a.O. (Fn. 7), 357 f.

¹⁸⁷ Änderung des SeeAufG, dort in Art. 1; BGBI. 1995 I, 778.

¹⁸⁸ Änderung der ZustBV-See, dort in Art. 2; BGBI. 1994 I, 3744.

¹⁸⁹ Zu seinen möglichen Inhalten *Blumenwitz*, *Einsatz*, a.a.O. (Fn. 8), 681 ff.

¹⁹⁰ Bezüglich kurzer Not- und Rettungseinsätze lehnt *Krefß*, *Retungseinsatz*, a.a.O. (Fn. 7) 355 f., zugunsten notwendiger Flexibilität eine einfachgesetzliche Kodifizierung ganz ab.

Weisungen „Befahren von pirateriegefährdeten Gebieten“¹⁹¹ der Marine sind bisher ohne Ausfüllung der Art. 100 ff. SRÜ restriktiv gefasst.

II.4. Wenn es aus wehrverfassungsrechtlicher Sicht eines formellen Gesetzes nicht zwingend bedarf, so ist damit noch nichts über eine solche Notwendigkeit nach Art. 104 GG gesagt. Seine Inhalte sind nach möglichen Kampfhandlungen zu beachten. Materiell dürften das SRÜ-Umsetzungsgesetz und Art. 105, 101 bis 103 SRÜ der Anforderung des Art. 104 I GG genügen. Nach hier vertretener Auffassung können diese Eingriffe auch deutsche Marinesoldaten vornehmen. Die Festnahme kann gem. § 4 SeeAufG nach der StPO erfolgen, für die Wahrung von Art. 104 II, III GG ist auf See ein besonderes Verfahren anzuwenden.¹⁹² §§ 10a, 153c, 154b StPO finden bezüglich staatsanwaltlicher Tätigkeit Anwendung. Wenngleich deutsche Kriegsschiffe wie früher geschehen¹⁹³ Seeräuber auch nur vorübergehend festnehmen können, um sie fremder Gerichtsbarkeit zu überantworten,¹⁹⁴ ist eine Klärung der Umsetzung von Art. 105 S. 2 SRÜ *de lege ferenda* angezeigt.

Bezüglich der Handlungsformen ist das anzuwendende Einsatzrecht an das polizeilich-militärische Mischfeld des bei

Blauhelmeinsätzen geltenden Rechts anzulehnen. Wenngleich polizeirechtliche Mittel¹⁹⁵ weitmöglichst anzuwenden sind, lässt sich für die Bekämpfung der Seeräuberei ein Einsatz von Seekriegsmitteln vertreten und kann erforderlich sein.¹⁹⁶ Hierzu geeignete und berufene Kräfte sind die seegehenden Einheiten der Deutschen Marine, deren Einsatz zur Bekämpfung moderner Seeräuberei nach dem Grundgesetz zulässig ist.

¹⁹¹ BMVg – FuM III 2 – Az. 57-38-02/01 vom 11. Juni 1997, bei *Thieme*, *Loyal* 5/1999, 37 in Erwiderung auf: *Affeld*, *Marine gegen moderne Piraterie*, *Loyal* 1/1999, 28.

¹⁹² Vgl. Denkschrift zum SRÜ als Anhang zum Entwurf über das Vertragsgesetz SRÜ, BfT Drs. 12/7829, 229 (247).

¹⁹³ *Stiel*, *Tafelband*, a.a.O. (Fn. 65); *Dienst an Bord (DaB)* von 1908, a.a.O. (Fn. 100), Rdn. 685; *DaB* von 1925, a.a.O. (Fn. 122) Rn 912; *DaB* v. 1938, a.a.O. (Fn. 123), Rdn 107, lit.a.

¹⁹⁴ Vgl. *Wille*, *Verfolgung*, a.a.O. (Fn. 59), 105 f. sieht „ausnahmsweise“ auf hoher See von dt. Hoheitsfahrzeugen ergreifbare strafprozessuale Maßnahmen. Dort auch zur menschenrechtsorientierten problematischen Abgrenzung von Aus- und Rücklieferung festgenommener Seeräuber.

¹⁹⁵ Nahe liegt in Ausfüllung seines § 6 Nr.8 das Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes (GGBl. III 201 -5); vgl. § 3d SeeAufG.

¹⁹⁶ *Vorbildlich und verhältnismäßig das indische Handeln im Fall der „ALONDRA RAINBOW“* (a.a.O. [Fn. 71]), detailliert zum Such- und Waffeneinsatz *Shipping Times* v. 17./19. November 1999.

Humanitarian Protection in Non-International Conflicts: A Research Project by the International Institute of Humanitarian Law

Dieter Fleck*

1. The International Institute of Humanitarian Law started its new research project in San Remo, 2 to 4 December 1999. The designated task is to prepare a Manual, together with a commentary, on „Humanitarian Protection in Non-International Conflicts“. It is of particular relevance, since it focuses on the most important issue of the present law of armed conflict; it aims at developing ambitious solutions at the forefront of legal developments and it will concentrate on practical and policy issues of operational relevance.

2. The President of the Institute, Professor *Jovan Patrnogic*, opened the first meeting underlining the importance of this research work for the international humanitarian community. He welcomed the 28 international experts and expressed his satisfaction for the presence of participants from the USA, the Russian Federation and several other States, as well as from the International Committee of the Red Cross (ICRC) and the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. The latter offered information on the ongoing ICRC Study on Customary Law and the work of the UN Commis-

sion for Human Rights on Fundamental Standards of Humanity. Both representatives expressed their interest in the envisaged Manual, especially its function as a tool to support implementation and compliance with relevant legal rules.

3. The Director of the project, *Dr. Dieter Fleck* (Ministry of Defence, Germany) chaired the meeting which was started with a panel discussion on general issues of relevance for the method of work to be followed and the acceptance of the Manual by its users. Professor *Dieterich Schindler* (University of Zürich) explained that humanitarian legal duties are binding not only on governments but also on rebels fighting those Governments, although the underlying conventional obligations were formulated by Governments. He also analysed the practical criteria for distinction between combatants and civilians in internal armed conflicts. Colonel *Sadi Çaycı* (Ministry of Defence, Turkey) stated, that intervention by a foreign Government in support of a central Government engaged in combating rebels would generally transform the nature of an armed conflict from internal to international, considering that the determining element is not foreign intervention itself, but the nature of the conflict in question. Major-General *Arne W. Dahl* (Ministry of Defence, Norway) explained that the practice of "recognition of belligerents" and „insurgents“ is of limited significance in contemporary

Dr. Dieter Fleck is Director of the International Agreements and Policy Department in the Federal Ministry of Defence. The views expressed in this contribution are those of the author and do not necessarily reflect either the policy or the opinion of the German government.

practice; but he stressed the importance of special arrangements between the parties to a non-international conflict, as envisaged in common Article 3 of the Geneva Conventions of 1949. Professor *Djamchid Montaz* (University of Teheran) offered his assessment on the interrelationship between international humanitarian law applicable in internal armed conflicts and non-derogable human rights. He expressed himself in favour of identifying those rules as *erga omnes* obligations for States and proposed to use the concept of non-derogable rights in order to implement and develop the rules of international humanitarian law applicable to non-international armed conflicts.

4. The Report by Professor *Dino Kritsiotis* (University of Nottingham) on „Custom Developing in Disintegrated States“ provided a comprehensive study on the theory and practice of legal regulation of non-international conflicts and assessed various forms of external response (humanitarian assistance, safe havens, corrective or remedial armed intervention, the concept of trusteeship, and international penal jurisdiction). It also examined the history and contemporary status of relevant rules and principles as well as basic reasons for compliance by all actors in these conflicts. This first main report generated discussions during the first meeting and will be used as a foundation for further work on the structure and content of the Manual.

5. The first case study was presented by Professor *Daniel García-Peña Jaramillo* (American University, Washington D.C.) on the „Implementation of Humanitarian Protection in the Conflict in Colombia“. This report elaborated on existing law and practice by the Government, the insurgents and paramilitaries. It focused on the role of law-implementation in a conflict of high intensity and long duration and its importance in support of the peace process. Special attention was paid to the contributions made in this regard by numerous elements of Colombian society as well as international actors, in particular the ICRC.

6. The participants stressed that there is an urgent need for a manual covering all non-international conflicts where military operations are conducted, in order to protect victims of

violence in these conflicts. This manual should consist of carefully considered and clear rules of international humanitarian law. It should be addressed to persons participating in military and paramilitary operations and be accompanied by a commentary. This commentary would support legal and policy advisers but would also be directed to meet academic requirements. The importance of basing this work on relevant case studies was accepted and an itinerary of further case studies was made.

7. The participants supported the Institute in its desire to maintain established humanitarian standards achieved thus far, to explicitly embrace relevant human rights and to incorporate results of ongoing studies in other fields to which the Institute continues to offer its contributions. While no final decision was taken in respect of the threshold of non-international conflicts to be addressed and the extent to which human rights should be included in the Manual, there was a general understanding that the contents of the Manual might even go beyond existing conventional or customary law where this is required by common sense considerations and pragmatic policies. Such considerations and policies would conform with the well-known *Martens* clause, which stipulates that in cases not covered by humanitarian and human rights instruments, all persons and groups remain under the protection of the principles of international law derived from established custom, from the principles of humanity and the dictates of public conscience.

8. The second meeting will be held from 18 to 22 October 2000. A second main report will be prepared by Professor *Françoise Hampson* (University of Essex) on „The Applicability of Fundamental Human Rights in Conflict Situations: A report on International and National Criminal Jurisdiction“ will also be considered at that meeting and will be prepared by *Dr. Claus Kreß* (Ministry of Justice, Germany). The October meeting will then discuss a „Case study on Humanitarian Law in the Conflict in Sri Lanka“, to be prepared by *Mr. Michael H. Hoffman* (American Red Cross). The Institute is actively engaged in making arrangements for other case studies which will be considered at later meetings and may be published in a separate volume. ■

Personal Computer und Völkerrecht

Alexander Poretschkin*

„Foltern nach Haager Konvention“ lässt Völkerrechtler zunächst schmunzeln. Bei der konkreten Vorstellung allerdings, jemand könnte mangels Kenntnisse des humanitären Völkerrechts (früher „Kriegsvölkerrecht“ genannt) tatsäch-

lich auf die Idee kommen, nur bestimmte Foltermethoden seien verboten, sträuben sich dann eher doch die Haare. Das humanitäre Völkerrecht ist nämlich – wie alles, was mit Wehrrecht zu tun hat – selbst in Juristenkreisen wenig bekannt. Die dem Roten Kreuz Nahestehenden sind insofern eher Ausnahmen.

* Ministerialrat Dr. Alexander Poretschkin ist Rechtsberater des Stellvertreters des Generalinspektors der Bundeswehr und des Inspektors der Zentralen Militärischen Dienststellen der Bundeswehr im Bundesministerium der Verteidigung. Der Beitrag spiegelt die persönliche Einschätzung des Verfassers wider.

Mit Realität und Achtung von Menschenwürde und -rechten haben viele Computerspiele ersichtlich nichts gemein. Sie „leben“ vielmehr von möglichst hohen und schnellen

Anzahlen oder „scores“ an Mord und Totschlag. Die Abstraktion besteht allenfalls darin, dass Monsterwesen und nicht normal aussehende Menschen den Bildschirm be- und entvölkern. Rechtliche oder moralische Überlegungen hierzu verbieten sich von selbst.

Bei einigen Strategiespielen geht es jedoch primär um den Aufbau eines möglichst guten Lebensraums für das Volk des Spielers. Hier machen Kampfszenen nur einen geringen Teil des Spiels aus. So sind z.B. die Spiele „Caesar II“, Caesar III“, „Pharao“ und „Anno 1602“ aufgebaut. In den Kampfphasen dieser Spiele werden allerdings auch Einrichtungen wie Kirchen und Krankenhäuser zerstört. Das wirkt sich dann auch in der Spielwertung des Siegers sogar noch posi-

tiv aus, obwohl gerade der Schutz von Kranken auch in Kriegszeiten schon viel früher zum anerkannten Repertoire humanitären Gedankenguts gehört, als die Gründung des Roten Kreuzes *Henry Dunants*. Diese Spiele vertragen sich also zunächst nicht mit humanitärem Völkerrecht.

Es müsste jedoch möglich sein, beides in Einklang zu bringen. Dabei brauchen die Computer-Strategiespiele gar nicht unbedingt an Reiz zu verlieren. Sie könnten im Gegenteil sogar um Spielvarianten erweitert werden. Es müsste doch programmierbar sein, völkerrechtswidriges Verhalten auf dem Bildschirm mit Strafpunkten zu ahnden. Auch der Personal Computer könnte das Foltern dann nach der Haager Konvention verbieten.

Wettbewerb Verbreitungsarbeit 2000 des Deutschen Roten Kreuzes

Die Einmaligkeit des Roten Kreuzes

Verbreitungsarbeit ist satzungsgemäß Aufgabe Nr. 1 des Deutschen Roten Kreuzes. Die Verankerung im humanitären Völkerrecht und die Praxis der Rotkreuzprinzipien sind das, was die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung von allen anderen humanitären Organisationen unterscheidet. Die weltweit zunehmenden Konflikte und das Elend der Opfer erfordern mehr Einsatz denn je für die Bekanntmachung und Umsetzung humanitärer Werte.

Und dennoch: Verbreitungsarbeit hat den Ruf „knochen-trockene Juristenarbeit“ zu sein, anspruchsvoll, begrifflich und praktisch nur schwer vermittelbar und in ihrer Wirkung kaum messbar. Was genau macht die Essenz der Genfer Konventionen und anderer Vertragswerke des humanitären Völkerrechts aus? Wie können die Rotkreuzideale im persönlichen Alltag und den vielfältigen Einsatzsituationen des Roten Kreuzes gelebt werden? Welche kritischen Momente gibt es und wo finden sich dann Entscheidungshilfen für die Praxis?

Diese und andere Fragen lassen sich nicht mit einfachen Formeln beantworten, sondern erfordern eine tiefere, situationsbezogene und adressatengerechte Auseinandersetzung mit der Wertewelt des Roten Kreuzes.

Verbreitungsarbeit muss attraktiver werden!

Dies nicht nur für die Zielgruppen der Rotkreuzarbeit, sondern auch für die „Rotkreuz-Verbreiter“ selbst. Hierzu können v.a. auch ansprechende und moderne Methoden und Mittel der Verbreitungsarbeit beitragen. Gibt es sie schon? Oder müssen wir sie erst erfinden? Und wenn es sie gibt: Wer weiß davon?

Um dieses „Rätsel“ zu lösen, hat sich das DRK-Generalsekretariat entschlossen, einen Wettbewerb auszuschreiben. Gesucht werden innovative Methoden und Mittel der Ver-

breitungsarbeit! Dies können originelle Vorträge, ansprechende Folien, praktische Fallbeispiele, kreative Spiele, fantasievolle Veranstaltungen oder sonstige Konzepte der Verbreitungsarbeit sein.

Als Gewinne warten

bis zu 1000,- DM zur Unterstützung eines Projektes in der Verbreitungsarbeit oder zur Teilnahme an einer Verbreitungsarbeit-Veranstaltung (1. Preis), 3x jeweils ein aktuelles IKRK-Video (2.-4. Preis), sowie 6x jeweils eine CD-ROM zur Verbreitungsarbeit (5.-10. Preis).

Die „Jury“ wird gebildet aus qualifizierten Teilnehmer/innen der Projektgruppe Verbreitungsarbeit des DRK-Generalsekretariats. Auswahlkriterien zur Preisvergabe sind dabei v.a.: Innovation und Originalität, Weiterverwertbarkeit der Idee bzw. des Produktes im Verband sowie die Zielgruppenattraktivität.

Einsendeschluss ist der 30. November 2000

Mitarbeiter/innen des Bundesverbandes sind von der Teilnahme am Wettbewerb ausgeschlossen. Eine Auswertung der Ergebnisse wird bis zum 31. März 2001 erfolgen, wenn alle Mitarbeiter/innen und Akten des Generalsekretariats in Berlin angekommen sind. Eine Zusammenstellung über die Zusendungen der Ideen und Ergebnisse des Wettbewerbs zur weiteren Verbreitung im Verband soll abschließend erfolgen.

Bitte senden Sie Ihre „Lösungen“ unter dem Kennwort „Wettbewerb Verbreitungsarbeit 2000“ mit Angabe Ihrer vollständigen Adresse und Telefon-Nummer einschließlich der Landes- bzw. Kreisverbandszugehörigkeit an die folgende Adresse: Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes, Team 23, Frau *Messerschmidt*, Friedrich-Ebert-Allee 71, 53113 Bonn. Für Rückfragen steht Ihnen Frau *Messerschmidt* unter der Rufnummer (0228) 541-1358 gerne zur Verfügung.

Zu Ratifizierung und Implementierung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs¹

Die gemeinsame Position deutscher Nichtregierungsorganisationen²

„Das Verhalten Deutschlands bei der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs wird von entscheidendem Einfluss auf den Erfolg des Gerichtshofs sein, da sich viele andere Staaten an deutschen Vorbild orientieren werden. Dieser großen Verantwortung muss Deutschland bei Ratifikation und Umsetzung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs gerecht werden.“ (CICC.DE)

I. Die Bedeutung Deutschlands für die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs

1. Deutschland nimmt in der Geschichte des Völkerstrafrechts in jeder Hinsicht eine besondere Rolle ein. Nach dem Zweiten Weltkrieg war es Schauplatz der ersten internationalen Strafprozesse der Weltgeschichte in Nürnberg. Damals hat unser Land durch die unfassbaren Verbrechen des Nationalsozialismus den Anlass zur Entstehung des Völkerstrafrechts gegeben. In jüngerer Zeit dagegen konnte die Bundesrepublik durch ihre engagierte Menschenrechtspolitik und insbesondere ihre Vorreiterrolle bei der Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs (ISIGH) aktiv zur Entwicklung des strafrechtlichen Menschenrechtsschutzes beitragen, womit sie ihrer geschichtlichen Verantwortung gerecht geworden ist.

Ihre Vorreiter- und Vorbildrolle bei der Entwicklung der Menschenrechte und des Völkerstrafrechts muss die Bundesrepublik Deutschland auch bei der nun anstehenden Umsetzung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs in nationales Recht beibehalten, denn ihr kommt im ISIGH-Prozess eine besondere Rolle zu.

2. Viele kleinere ressourcenarme Staaten werden sich an der deutschen Ratifikation und Implementation des Statuts orientieren – wie bereits vorliegende Anfragen³ solcher Staaten zeigen. Damit hat der deutsche Gesetzgeber den raschen Erfolg des Internationalen Strafgerichtshofs ganz wesentlich in der Hand.

3. Die von zahlreichen Menschenrechtsverletzungen begleiteten Tragödien in Sudan, Kosovo, Ost-Timor oder Tschetschenien zeigen deutlich die Notwendigkeit einer effektiven und erfolgreichen Völkerstrafgerichtsbarkeit. Denn diese wird wesentlich dazu beitragen, einerseits das umfassende Verbot von Menschenrechtsverbrechen im Rechtsbewusstsein der Völker der Erde zu verankern und andererseits die geistigen Urheber solcher Verbrechen abzuschrecken. Insbesondere Macht und Amt werden

im Rahmen einer effektiven Völkerstrafgerichtsbarkeit nicht mehr wirksam vor strafrechtlicher Verfolgung schützen, was viele Kriegsverbrecher aus dem ehemaligen Jugoslawien dank des Jugoslawienstrafgerichtshofs schon heute spüren. Es ist eines der vorrangigen Ziele des Internationalen Strafgerichtshofs, nunmehr endlich weltweit klarzustellen, dass internationale Verbrechen gegen die Menschenrechte durch nichts zu rechtfertigen sind.

Ihrer neuen wichtigen Rolle in der Weltpolitik muss die Bundesrepublik vor allem dadurch gerecht werden, dass sie sich international für Gerechtigkeit und Menschlichkeit einsetzt. Die schnelle Ratifizierung, verbunden mit einer effektiven Umsetzung des Status von Rom, wäre ein weiteres deutliches Zeichen, dass Deutschland dieser Verantwortung auf Dauer gerecht werden will.

Es ist davon auszugehen, dass die Bundesregierung die Absicht hat, das ISIGH-Statut zügig zu ratifizieren, d.h., es für Deutschland innerstaatlich und völkerrechtlich in Geltung zu setzen, und umfassend zu implementieren, d.h. das deutsche Recht an die Erfordernisse des ISIGH-Statuts anzupassen. Daher werden im Folgenden nur die Punkte herausgestellt, die besonders wichtig erscheinen.

II. Anforderungen an die Ratifikation

4. Die Ratifikation des ISIGH-Statuts muss vor allem schnell geschehen. Denn das ISIGH-Statut kann erst in Kraft treten, wenn 60 Staaten es ratifiziert haben, d.h., wenn diese Staaten das Statut als

rechtsverbindlich anerkannt haben. Viele wirtschaftlich weniger leistungsfähige Staaten werden jedoch mit ihrer Ratifikation warten, bis genügend leistungsstarke Industrienationen – wie Deutschland – das Statut ratifiziert haben,⁴ da sie u.a. befürchten, die Finanzierung des Strafgerichtshofs andernfalls allein tragen zu müssen. Da jeder verstrichene Tag bis zum Inkrafttreten des Statuts eine mögliche Straffreiheit für Täter völkerrechtswidriger Menschenrechtsverletzungen bedeutet, muss die deutsche Ratifikationsurkunde – wie vorgesehen – bis zum Sommer dieses Jahres bei den Vereinten Nationen hinterlegt werden.

5. Eine zügige Ratifikation liegt auch im deutschen Interesse. Denn nur wenn die Bundesrepublik Deutschland wenigstens unter den ersten 60 ratifizierenden Staaten ist, wird sie die Möglichkeit haben, an den wichtigen Entscheidungen (u.a. zur Verfahren- und Beweisordnung) teilzunehmen, die von der ersten Versammlung der Mitgliedsstaaten getroffen werden.

Demgegenüber erscheint es nicht erforderlich, alle Implementationsgesetze gleichzeitig mit der Ratifikation zu verabschieden. Insbesondere die Anpassung des deutschen materiellen Strafrechts sollte mit der nötigen Ruhe vorgenommen werden, um Qualität zu sichern. Bei einem Vorhaben, das weit über die Grenzen Deutschlands hinaus rezipiert werden wird, sollten Fehler, die durch ein zu hastiges Gesetzgebungsverfahren drohen, unbedingt vermieden werden! Gleichwohl erscheint es erforderlich, auch die Implementation so zügig wie möglich durchzuführen, da sich andere

¹ Die Koalition für einen Internationalen Strafgerichtshof-Deutsches Komitee (CICC.DE) hat am 2. Februar 2000 das im folgenden dokumentierte Positionspapier zur Umsetzung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998 veröffentlicht. Die CICC.DE ist ein informelles Netzwerk, gegründet am 17. Juli 1999 in Frankfurt a.M. Mitgliedsorganisationen sind: Amnesty International-Deutsche Sektion, Bonn; Deutscher Juristenbund, Bonn; Gesellschaft für bedrohte Völker, Göttingen; Gesellschaft für Völkerstrafrecht, Berlin; Internationale Gesellschaft für Menschenrechte, Frankfurt a.M.; CoEICL, Konstanz; Nürnberger Menschenrechtszentrum; World Federalist Movement-Germany, Stuttgart. Assoziierte Mitglieder sind: Weltföderalisten in Österreich, Wien; Verein der Weltföderalisten der Schweiz, Bern.

² Das Positionspapier wurde bearbeitet von Wiss. Ang. *Stefien Wirth*, Referent im Komitee für ein effektives Völkerstrafrecht, Freiburg i.Br., und Rechtsreferendarin *Jan C. Harder*, Leiter der CICC.DE und Vorsitzender des CoEICL, Konstanz. Die Bearbeiter danken *Professor Dr. Otto Lagodny*, Salzburg, *Bruce Broomhall*, Lawyers Committee for Human Rights, New York, Wiss. Ang. *Alexis von Komorowski*, CoEICL, Freiburg i.Br., sowie stud. iur. *Tankred Thiem* und *Tolga Lempp*, CoEICL, Freiburg i.Br., für wertvolle Anregungen und kritische Durchsicht des Manuskriptes. Zu Dank verpflichtet sind die Bearbeiter auch ihren Ansprechpartnern aus dem Auswärtigen Amt, Legationssekretär *Frank Jarusch LL.M.* (Ann Arbor), sowie aus dem Bundesministerium der Justiz, Oberrichter *Dr. Claus Kreß LL.M.* (Cantab.) und Richter am Amtsgericht *Jan MacLean*. Das Positionspapier wurde auf Initiative und mit Unterstützung der Internationalen Gesellschaft für Menschenrechte (IGFM) erstellt und von *Vi Quoc Dung*, IGFM, koordiniert.

³ U.a. beim IKRK.

⁴ Ähnlich auch die Begründung zum Entwurf des Ratifikationsgesetzes, BR-Drs. 716/99 vom 27. Dezember 1999, 6.

Staaten so früh wie möglich an der deutschen Umsetzungsgesetzgebung orientieren können sollen.

III. Anforderungen an die Implementation⁵

6. Die Ratifikation des Statuts verpflichtet Deutschland völkerrechtlich zur Befolgung des IStGH-Statuts. Bei der nun zu behandelnden Implementation dagegen geht es darum, dass die Bundesrepublik diese Verpflichtung auch erfüllen kann. Es geht also um die Umsetzung des Statuts in innerstaatliches deutsches Recht. Während die Ratifikation so schnell wie möglich erfolgen sollte, erscheint es nicht erforderlich, alle Implementationsgesetze gleichzeitig mit der Ratifikation zu verabschieden. Vielmehr sollten diese Regelungen mit der nötigen Ruhe entworfen werden, um eine hohe Qualität zu sichern.⁶

1. Die Letztentscheidungskompetenz des Internationalen Strafgerichtshofs

7. Der IStGH hat nach seinem Statut die Letztentscheidungskompetenz in der für seine Effektivität wesentlichen Fragen. Diese Letztentscheidungskompetenz ist eine der entscheidenden Errungenschaften des IStGH-Statuts und muss in der gesetzlichen Implementation vor allem deshalb klar zum Ausdruck kommen, weil die Bundesrepublik Deutschland damit ein positives Signal für eine effektive Implementierung in anderen Staaten setzt.

Vor allem hier zeigt sich die besondere Verantwortung des deutschen Gesetzgebers für ein Vorhaben, das weit über die Grenzen Deutschlands hinauswirken wird.

8. Die vielleicht wesentlichste Voraussetzung für den Erfolg des IStGH ist eine effiziente Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten des Statuts mit dem Gericht, etwa bei der Festnahme und Überstellung von Beschuldigten oder bei der Herausgabe von Beweismitteln. Es darf als Meilenstein in der Geschichte des Völkerrechts überhaupt gelten, dass es – vor allem durch das Engagement der deutschen Delegation – gelungen ist, dem Internationalen Strafgerichtshof (und nicht etwa nationalen Gerichten) die Letztentscheidungskompetenz darüber zu verleihen, ob die Mitgliedsstaaten vertragsgemäß mit dem Gericht zusammenarbeiten.⁷ Damit wurde eine unabhängige Voraussetzung für eine effiziente internationale Strafverfolgung geschaffen. Hätte man die Entscheidung über die vertragsgemäße Zusammenarbeit dagegen den jeweils betroffenen Mitgliedsstaaten überlassen, so wäre absehbar gewesen, dass das Gericht – mit wenigen Ausnahmen – vom jeweiligen Staat nur bei politisch erwünschten Verfahren unterstützt worden wäre.

9. Daher ist es in besonderem Maße zu begrüßen, dass der IStGH, und nur er, z.B. nach Art. 87 (7), 72 (7) (a) (ii) IStGH-Statut darüber entscheidet, ob Staaten vertragsgemäß mit ihm zusammenarbeiten oder nicht. Zwar sind im Statut auch Entscheidungskompetenzen der Mitgliedsstaaten vorgesehen (z.B. in Art. 59 (5) IStGH-Statut – siehe dazu unten). Soweit es jedoch darum geht zu ermitteln, wofür genau den Mitgliedsstaaten eine solche Entscheidungskompetenz zusteht, ergibt sich aus Art. 87 (7) IStGH-Statut zweierlei: Zum einen klärt die Vorschrift, dass eine gesetzliche Vermutung dafür besteht, dass der IStGH das letzte Wort in einer Sache haben soll. Nationalstaatliche Entscheidungskompetenzen bestehen also nur dann, wenn sie im Statut ausdrücklich normiert sind. Zum anderen zeigt Art. 87 (7) IStGH-Statut, dass es der Gerichtshof ist, der in Anwendung und Auslegung der entsprechenden Vorschriften des Statuts überprüft, ob er oder ein Mitgliedsstaat in einer bestimmten Frage die Letztentscheidungskompetenz besitzt.

Zu berücksichtigen ist insofern insbesondere, dass das Gericht diese Letztentscheidungskompetenz immer schon dann ausgeübt hat, wenn eine förmliche Entscheidung über eine bestimmte Verpflichtung zur Zusammenarbeit bereits ergangen ist.⁸ Den Staaten bleibt in solchen Fällen jedoch die Möglichkeit zu Konsultationen mit dem IStGH, um dem Gericht ihren Standpunkt nahezubringen (z.B. Art. 97 IStGH-Statut).⁹

10. Ein anschauliches Beispiel für die Letztentscheidungskompetenz des Gerichtshofs bietet Art. 59 (4) Satz 2 IStGH-Statut, der für die Verhaftung von Verdächtigen nochmals besonders feststellt, dass nationale Stellen nicht über die Rechtmäßigkeit des Haftbefehls befinden dürfen.¹⁰ Sie kön-

nen allerdings – nach Absprache mit dem Gerichtshof (Art. 59 [5] IStGH-Statut) – eine vorläufige Haftentlassung anordnen, wenn diese dringend erforderlich ist. Aus der bereits mehrfach genannten Vorschrift des Art. 87 (7) IStGH-Statut ergibt sich insofern, dass zwar nationale Stellen entscheiden können, ob eine vorläufige Haftentlassung erforderlich ist. Allein der Gerichtshof aber ist dafür zuständig festzustellen, ob der Mitgliedsstaat sich seiner Entscheidung über die vorläufige Haftentlassung innerhalb der ihm durch das IStGH-Statut gesetzten Grenzen gehalten hat. Damit übt der IStGH gleichzeitig auch eine Evidenzkontrolle über die Richtigkeit (bzw. Vertretbarkeit) der Entscheidung aus.

11. Eine völkerrechtsgemäße gesetzliche Ausgestaltung der Verhaftung von Verdächtigen in Deutschland muss daher deutlich machen, dass eine Kontrolle des Haftbefehls durch nationale Gerichte ausgeschlossen wird und dass deutsche Gerichte sich auch in der Frage der dringenden vorläufigen Haftentlassung (z.B. wenn der Verdächtige ärztlicher Behandlung bedarf, die unter Haftbedingungen nicht möglich ist) einer Entscheidung des IStGH unterordnen müssen,¹¹ wenn der Gerichtshof der Ansicht ist, die deutsche Entscheidung überschreite die vom IStGH-Statut gesetzten Grenzen.¹² Diese Einschränkung der Nachprüfbarkeit von Haftbefehlen durch deutsche Gerichte ist rechtsstaatlich unbedenklich, da das IStGH-Statut einen dem deutschen Recht zumindest ebenbürtigen, sehr hohen „fair trial“-Standard festlegt (z.B. in Art. 55, 63, 65, 66, 67 IStGH-Statut)¹³ und der Verhaftete beim Gerichtshof selbst Aufhebung des Haftbefehls beantragen kann¹⁴ (Art. 55 [1] [d], 58 [1] [a], [b] IStGH-Statut i.V.m. der zu erlassenden Verfahrens- und Beweisordnung¹⁵; Art. 51 IStGH-Statut).

⁵ Zu allgemeinen Fragen umfassend: B. Broomhall, *The International Criminal Court: A Checklist for National Implementation*, in: M. Ch. Bassiouni (Hrsg.), *ICC Ratification and National Implementation Legislation*, Nouvelles Études Pénales 13 (1999), 113.

⁶ Begründung zum Entwurf des Ratifikationsgesetzes, BR-Drs. 716/99 vom 27. Dezember 1999, 7; J. Lindenmann, *Die Arbeiten der Vorbereitungskommission für den Internationalen Strafgerichtshof – Anmerkungen aus Schweizer Sicht*, HuV-I 1999, 213 (216).

⁷ Vgl. zur Nachprüfung der Überstellungsvoraussetzungen O. Lagodny, in: U. Fastenrath (Hrsg.), *Internationaler Schutz der Menschenrechte: Entwicklung – Geltung – Durchsetzung, Ausöhnung der Opfer mit den Tätern*, Dresden/München 2000, 121 (132 ff.).

⁸ So z.B. B. Broomhall, a.a.O. (Fn. 5), 136, für die Berücksichtigung von Art. 98 IStGH-Statut (Staatenimmunität).

⁹ Allgemein zu den Konsultationspflichten der Staaten mit dem IStGH B. Broomhall, a.a.O. (Fn. 5), 134 f. Auch die Entwürfe zur Verfahrens- und Beweisordnung sehen insofern einen Ausschluss nationaler Gerichte vor; C. Kreß/K. Dörmann, *Verfahrens- und Beweisregeln sowie Verbrechenstelemente zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs: Eine Zwischenbilanz nach den ersten zwei Sitzungen der Vorbereitungskommission für den Internationalen Strafgerichtshof*, HuV-I 1999, 200 (201). Ähnliches gilt für den *ne bis in idem*-Einwand des Beschuldigten (Art. 89 [2] IStGH-Statut); vgl. hierzu B. Broomhall, a.a.O. (Fn. 5) 124.

¹¹ A.A. H.-J. Behrens, *Das Verfahren des Internationalen Strafgerichtshofs nach dem Statut von Rom*, HuV-I 1998, 144 (146).

¹² Der IStGH könnte die oben erwähnte Entscheidung über die vorläufige Haftentlassung allerdings lediglich einer Missbrauchskontrolle unterziehen.

¹³ Vgl. Begründung zum Entwurf des Ratifikationsgesetzes, BR-Drs. 716/99 vom 27. Dezember 1999, 102; B. Broomhall, a.a.O. (Fn. 5) 130.

¹⁴ So auch O. Lagodny, a.a.O. (Fn. 7), 134.

¹⁵ Vgl. hierzu C. Kreß/K. Dörmann, a.a.O. (Fn. 10), 201, sowie Ch. Hall, in: O. Triffterer (Hrsg.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*, Baden-Baden, 1999, Art. 55, Rdn. 16.

12. Das deutsche Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Jugoslawienstrafgerichtshof (J-StGH-G)¹⁶ ist ein weniger gutes Beispiel für die Umsetzung der Letztentscheidungskompetenz und sollte nicht als Vorlage für die Implementierung des IstGH-Statuts dienen. Nach diesem Gesetz, welches einen Grossteil der Normen des Gesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) für entsprechend anwendbar erklärt, entscheidet ein deutsches Gericht abschließend über das Vorliegen der Überstellungsvoraussetzungen (§ 3 II J-StGH-G i.V.m. § 12 IRG). Diese Regelung widerspricht daher den Verpflichtungen, die die Bundesrepublik Deutschland nach dem Statut des Jugoslawienstrafgerichtshofs treffen, was in der Literatur zu Recht kritisiert wird.¹⁷

Dieselbe Kritik ist an § 67a IRG zu üben. Die durch das J-StGH-G eingefügte Vorschrift, mit der der Gesetzgeber die sonstige Rechtshilfe der Bundesrepublik Deutschland gegenüber internationalen Organisationen regeln wollte,¹⁸ beschränkt sich ebenfalls darauf, entsprechende Vorschriften des IRG für analog anwendbar zu erklären. Das IRG jedoch sieht – selbstverständlich – gerichtliche Anordnung bzw. Kontrolle von Rechtshilfemaßnahmen vor (zB §§ 59 III,¹⁹ 61, 67 III IRG). Daher ist die Vorschrift des § 67a IRG zur völkerrechtsgemäßen Umsetzung des IstGH-Statuts nicht geeignet.²⁰ Die Letztentscheidungskompetenz des IstGH muss daher auch insofern gesetzlich besonders fixiert werden.

13. Die Hervorhebung der Letztentscheidungskompetenz des Internationalen Strafgerichtshofs in der nationalen Implementation des IstGH-Statuts ist vor allem wegen der Vorbildwirkung der deutschen Implementation im Ausland erforderlich. Diese Vorbildwirkung des deutschen Umgangs mit dem IstGH-Statut entkräftet auch den möglichen Einwand, dass zwischen deutschen Gerichten und dem IstGH nur selten ernsthafte Differenzen über die Auslegung des IstGH-Statuts und den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland entstehen dürften. Denn wenn solche Kollisionen in Deutschland auch fern zu liegen scheinen, so gilt das sicher nicht in gleichem Masse für alle Staaten, die sich an der deutschen Umsetzung des IstGH-Statuts orientieren werden.

2. Finanzierung des Internationalen Strafgerichtshofs²¹

14. Die Finanzierung des IstGH ist eine der wenigen „Achillesfernen“ des Gerichts. Ohne Geld kann es nicht arbeiten und seine Funktion bei der Bekämpfung der unerträglichen Verbrechen, deren Bekämpfung es dient, nicht wahrnehmen. Daher muss die Finanzierung des IstGH allen wirtschaftlichen oder gar politischen Erwägungen soweit als mög-

lich entzogen werden.²² Dies kann nur durch die klare gesetzliche Fixierung der völkerrechtlichen Zahlungsverpflichtung geschehen. Auch hierbei muss die Bundesrepublik Deutschland eine Vorreiterrolle einnehmen, um anderen Staaten ein Beispiel zu sein.

Der IstGH soll gerade der Prävention von Situationen wie der im Kosovo dienen. In Anbetracht der furchtbaren Erfahrungen – und nicht zuletzt der extrem hohen Kosten – die die Bewältigung der Kosovo-Krise mit sich brachte, wäre es kaum verständlich, den relativ geringen Aufwand einer großzügigen und gesetzlich abgesicherten Finanzierung des IstGH zu scheuen.

Die Bundesrepublik Deutschland sollte sich aus demselben Grund darüber hinaus auch bei der EU bemühen, zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten für den IstGH zu erschließen.

15. Internationale Organisationen sind naturgemäß abhängig von ihrer Finanzierung durch die Staaten. Der Jugoslawienstrafgerichtshof konnte seine nicht zu überschätzende Wirkung für ein effizientes Völkerstrafrecht nur deshalb entfalten, weil sich das Budget, das ihm zur Verfügung steht, von ca. 10 Mio. US\$ im zweiten Jahr seiner Existenz auf fast 100 Mio. US\$ im Jahre 1999 vervielfacht hat.

Ein abschreckendes Beispiel dagegen die UNO, der von Mitgliedsstaaten aus wirtschaftlichen und politischen Gründen seit Jahren geschuldete Beiträge in dramatischer Höhe vorenthalten werden. Eine solche Situation muss auf dem politisch ungleich sensibleren Gebiet des Völkerstrafrechts von vornherein ausgeschlossen werden.²³

Der richtige Weg, dies zu erreichen, scheint die (materiell-) gesetzliche Verankerung der Finanzierung des IstGH. Es sollten also nicht lediglich Positionen im jeweiligen Haushaltsplan eingestellt werden, wie es die Begründung zum Entwurf des Ratifikationsgesetzes andeutet.²⁴ Vielmehr erscheint es höchst wünschenswert, dass eine

gesetzliche Verpflichtung geschaffen wird, die ausdrücklich eine Pflicht zur Zahlung der jeweils von der Staatenversammlung vereinbarten Beiträge an den IstGH normiert. Zwar könnte man der Ansicht sein, eine solche Pflicht ergebe sich nach deutschem Recht schon aus dem Ratifikationsgesetz. Wegen der Vorbildwirkung in anderen Staaten, in denen dies anders gesehen werden könnte, sollte die deutsche Implementation aber auch hier eine ausdrückliche und klare gesetzliche Lage schaffen.

16. Ein ausdrückliches Bekenntnis zur Finanzierung des IstGH könnte überdies vielen armen Ländern den Weg zur Ratifizierung des Statuts erleichtern, da sie dann nicht mehr fürchten müssen, durch die Finanzierung des IstGH finanziell über Gebühr belastet zu werden (vgl. oben II).

17. Dem gleichen Ziel würde es dienen, wenn die Bundesrepublik Deutschland sich für eine grosszügige Beteiligung der EU an der Finanzierung des IstGH einsetzen würde; etwa im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Solche Mittel sind gemäß Art. 116 IstGH-Statut ausdrücklich vorgesehen.

3. Zusammenarbeit²⁵

18. Der Gerichtshof ist für seine Arbeit (besonders was die Festnahme und Überstellung von Beschuldigten und die Beweisbeschaffung betrifft) in weitem Umfang von der Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten abhängig. Die Vorschriften des IstGH-Statuts zur Zusammenarbeit müssen daher besonders sorgfältig und gerichtshoffreudlich umgesetzt werden. Dies gilt für Deutschland in besonderem Masse, denn es ist sehr wahrscheinlich, dass andere Staaten dem Beispiel Deutschlands auch insofern folgen werden.

Das Statut selbst verlangt in einer Meistbegünstigungsklausel (Art. 91 [2] [c]), dass die Zusammenarbeit bei der Überstellung von Beschuldigten an den IstGH nicht restriktiver sein darf als bei Auslieferungsverfahren an andere Staaten. Daher darf das Überstellungsver-

¹⁶ BGBl. 1995 I, 480.

¹⁷ W. Schomburg, in: ders./O. Lagodny (Hrsg.), Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, 3. Aufl., München 1998, § 3 Jugoslawien-StGH-G, Rdn. 6 f.

¹⁸ Vgl. W. Schomburg, a.a.O. (Fn. 17), § 67a, Rdn. 1 f.

¹⁹ Vgl. O. Lagodny, a.a.O. (Fn. 17) vor § 59 Rdn. 14 f.

²⁰ A.A. A. Schunck, Die Umsetzung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs in das deutsche Recht unter Berücksichtigung der Rechtshilfe, HuV-J 1999, 27 (31).

²¹ Allgemein hierzu W. Warrick, Organization of the International Criminal Court: Administrative and Financial Issues, *Nouvelles Études Pénales* 13 (1997), 37 (43).

²² Vgl. J. Lindenmann, a.a.O. (Fn. 6), 216.

²³ Vgl. W. Warrick, a.a.O. (Fn. 21), 44.

²⁴ BR-Drs. 716/99 vom 27. Dezember 1999, 2.

²⁵ Einen umfassenden Überblick über die Pflicht zur Zusammenarbeit gibt C. Krefß, Strafen, Strafvollstreckung und internationale Zusammenarbeit im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, HuV-J 1998, 151 (155 ff.); ders., Penalties, Enforcement and Cooperation in the International Criminal Court Statute (Parts VII, IX, X), *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1998, 442.

fahren auf keinen Fall höhere Anforderungen stellen als das europäische Auslieferungsbereinkommen mit seinen Zusatzprotokollen.²⁶

19. Während es oben (unter 1.) um die entscheidende Frage ging, wer über die Vertragsgemäßheit der Zusammenarbeit der Staaten mit dem ISiGH entscheidet, ist nun auf die – praktisch kaum weniger wichtigen²⁷ – Erfordernisse einer sinnvollen und effizienten Ausgestaltung der Einzelheiten dieser Zusammenarbeit einzugehen. Zum Erlaß geeigneter Regelungen sind die Mitgliedsstaaten des ISiGH-Statuts gemäß Art. 88 verpflichtet.

20. Wichtig erscheint es vor allem, die im ISiGH-Statut vorgesehenen Ausnahmen von der Verpflichtung der Zusammenarbeit im nationalen Recht so eng als möglich auszugestalten.²⁸ So sollte die deutsche Implementation die „fundamental legal principles of general application“ (Art. 93 [3] ISiGH-Statut) enumerativ aufzählen, die Staaten berechtigten, bestimmte Kooperationsmaßnahmen (wie Zeugenvernehmungen oder die Vorlage von Akten) zu verweigern. Wünschenswert erschien es, festzustellen, dass nur Grundrechte solche „fundamental legal principles“ darstellen.²⁹ Auch die in Art. 93 (4) ISiGH-Statut vorgesehene Möglichkeit, solche Kooperation wegen nationaler Sicherheitsinteressen zu verweigern, sollte in restriktiver Form gesetzlich ausgestaltet werden. Sinnvoll erscheint es auch hier, abschließende Fallgruppen zu definieren, um eine weite Auslegung durch Gerichte und Behörden zu verhindern.

21. Ganz wesentlich für ein effizientes Funktionieren des Gerichts scheint die Möglichkeit, Guthaben von Verdächtigen einzufrieren,³⁰ z.B. im Falle einer Verurteilung die Opfer entschädigen zu können (Art. 77 [2] [b] i.V.m. 79 [2] ISiGH-Statut). Gerade für die geistigen Urheber völkerrechtswidriger Menschenrechtsverletzungen dürften derartige „Unbequemlichkeiten“ – zu denen auch die Gefahr gehört, bei Auslandsreisen verhaftet zu werden – schon ein gewisses Abschreckungspotential beinhalten. Die deutsche Implementation sollte daher vorsehen, dass deutsche Behörden auf Anweisung des Gerichtshofs solche Guthaben vorläufig beschlagnahmen können.

22. Ebenfalls von besonderer Wichtigkeit ist, die Kompetenz der Anklagebehörde, unter bestimmten Umständen ein isoliertes Beweissicherungsverfahren durchzuführen (Art. 18 [6] ISiGH-Statut), gesetzlich klar zu fixieren. Denn dieses Beweissicherungsverfahren ist eine der wichtigsten Sicherungen gegen den Mißbrauch der Komplementarität³¹ (zur Komplementarität s. unter 1.). Auch insofern muss bestimmt werden, dass der ISiGH (und nicht nationale Stellen) über die Durchführung eines solchen Verfahrens entscheiden (s.o. 1.).

23. Ausserdem scheint es für das Funktionieren des Gerichts erforderlich, dass Anordnungen und Ladungen des ISiGH innerhalb Deutschlands mit denselben Zwangsmitteln durchgesetzt werden wie deutsche Massnahmen.³²

4. Anpassung des deutschen Verfassungsrechts

24. Der Kabinettsbeschluss vom 1. Dezember 1999 zur Ratifikation des ISiGH-Statuts betrifft auch eine Grundgesetzänderung, die die Überstellung von Deutschen an den ISiGH ermöglichen soll.³³ Um ein Signal an Staaten zu senden, in denen eine derartige Verfassungsänderung nur unter Schwierigkeiten möglich ist, sollte in die Begründung zu diesem verfassungsändernden Gesetz jedoch aufgenommen werden, dass die Änderung lediglich deklaratorischen Charakter hat.

25. Es ist umstritten, ob Art. 16 II GG einer Auslieferung an internationale Gerichte entgegensteht.³⁴ Daher ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung sich zu einer Änderung des GG entschlossen hat. Gleichwohl lässt sich gut vertreten, dass eine Änderung von Art. 16 II GG nicht erforderlich gewesen wäre.³⁵ Diesen Standpunkt sollte sich der Gesetzgeber zu eigen machen und in der Begründung zum Gesetzentwurf darauf hinweisen, dass die Änderung der Verfassung insofern lediglich

deklaratorischen Charakter hat,³⁶ die bereits vorliegende Begründung wäre insofern zu überdenken.³⁷

Eine (ausdrückliche) Änderung der Immunitätsregelungen der Art. 46 II, IV und 60 IV GG erscheint demgegenüber nicht erforderlich.³⁸ Für völkerrechtliche Verträge nach Art. 24 I GG besteht eine Ausnahme zum sog. Inkorporationsgebot nach Art. 79 I GG, so dass eine „stille“ Verfassungsänderung möglich ist.³⁹ Die grundgesetzlichen Immunitätsregelungen werden somit direkt durch das Ratifikationsgesetz derogiert.⁴⁰

IV. Weitere Maßnahmen

1. Eigene deutsche Strafverfolgung im Rahmen der sog. Komplementarität

a) Schaffung eines Völkerstrafgesetzbuchs

26. Der ISiGH kann einen Beschuldigten nur verfolgen, wenn nicht bereits effektive nationale Verfahren gegen diesen Beschuldigten eingeleitet wurden (Art. 17 f. ISiGH-Statut; sog. Komplementarität). Diese Regelung soll – u.a. um eine Überlastung des ISiGH zu vermeiden – Staaten ermutigen, Verfahren gegen ihre Staatsangehörigen abzuwickeln, indem sie selbst eine effektive Strafverfolgung völkerrechtswidriger Menschenrechtsverletzungen betreiben.

²⁶ EuAUÜbk: BGBl. 1964 II, 1369; 1976 II, 1778; 1982 I, 2071; 1994 II, 229; 2. ZP-EuAUÜbk: BGBl. 1990 II, 118; 1991 II, 874. Das 1. ZP-EuAUÜbk hat Deutschland bisher nicht ratifiziert; W. Schönburg, a.a.O. (Fn. 17), ZP-EuAUÜbk, Rdn. 1.

²⁷ „Das Zusammenarbeitsregime in Kapitel 9 ist in seiner Bedeutung für die Effizienz des ISiGH kaum zu überschätzen“; C. Kreß, a.a.O. (Fn. 25), 155; vgl. auch H.-J. Behrens, a.a.O. (Fn. 11), 146.

²⁸ Die Bundesregierung weist zu Recht darauf hin, „(...) dass die Verpflichtungen der Vertragsstaaten des Statuts deutlich über das im zwischenstaatlichen Rechtsverkehr übliche Mass hinausgehen“; Begründung zum Entwurf des Ratifikationsgesetzes, BR-Drs. 716/99 vom 27. Dezember 1999, 103.

²⁹ Vgl. C. Kreß, a.a.O. (Fn. 25), 159, der das Statut so versteht, dass nur Verfassungsbestimmungen darunter fallen können.

³⁰ Zur Kompetenz des ISiGH dies anzuordnen B. Broomhall, a.a.O. (Fn. 5), 129.

³¹ Vgl. A. Casse, The Statute of the International Court of Some Preliminary Reflections, EJIL 1999, 144 (158 f.).

³² Hierzu A. Schunck, a.a.O. (Fn. 20), 27 (31).

³³ BR-Drs. 715/99 vom 27. Dezember 1999.

³⁴ So (in bezug auf Überstellungen an das Jugoslawientribunal) Th. Trautwein, Zum Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, NJW 1995, 1658; K. Schmelenbach, Die Auslieferung mutmaßlicher deutscher Kriegsverbrecher an das Jugoslawientribunal in Den Haag, AVR 36 (1998) 285; a.A. W. Bausback, Art. 16 II GG und die Auslieferung Deutscher an den neuen internationalen Strafgerichtshof, NJW 1999, 3319; C. Kreß, a.a.O. (Fn. 25), 157.

³⁵ Die in BR-Drs. 715/99 vom 27. Dezember 1999 vertretene Gegenansicht kann insofern nicht überzeugen, da sie zur Begründung lediglich auf das Urteil BVerfGE 10, 136, 139 verweist. Dieses Urteil spricht zwar generalisierend davon, ein Deutscher dürfe nicht an eine „nichtdeutsche“ Hoheitsgewalt überführt werden. In dem Fall aus dem Jahre 1959 (1) ging es jedoch nicht um die Überstellung eines Deutschen an ein internationales Gericht, sondern um die „Auslieferung“ (eigentlich „Durchlieferung“) nach Österreich.

³⁶ Dies fällt um so leichter, als der Gesetzentwurf in anderer Hinsicht keineswegs deklaratorisch ist: Dies gilt sowohl für die dort ebenfalls vorgesehene Ermöglichung der Auslieferung an EU-Staaten als auch für das im Entwurf vorgesehene Erfordernis gesetzlicher Regelung solcher Überstellungen an nichtdeutsche Hoheitsgewalt (vgl. BR-Drs. 715/99 vom 27. Dezember 1999, 6) mit dem u.a. den Anforderungen der Wesentlichkeitstheorie entsprechen wird.

³⁷ a.a.O. (Fn. 35).

³⁸ A.A. W. Hermsdörfer, Zum Anpassungsbedarf des deutschen Strafrechts an das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, HuV-1999, 22 (26).

³⁹ W. Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Tübingen 1998, Art. 79 I, Rdn. 25.

⁴⁰ Begründung zum Entwurf des Ratifikationsgesetzes, BR-Drs. 716/99 vom 27. Dezember 1999, 7.

Damit dies geschehen kann, müssen nationale Strafgesetze jedoch in der Regel angepasst werden. Auch nach deutschem Strafrecht können nicht alle nach ISiGH-Statut und internationalem Recht pönalisierten Verbrechen verfolgt werden.⁴¹ Daher wird bereits an einem deutschen Völkerstrafgesetz gearbeitet. Da insbesondere zu erwarten ist, dass Staaten mit geringeren juristischen Ressourcen sich an der deutschen Gesetzgebung orientieren werden, sollte diese Umsetzung in Form eines – leichter rezipierbaren – separaten Völkerstrafgesetzbuchs geschehen.⁴²

Die Bundesrepublik Deutschland ist völkerrechtlich verpflichtet, ihre Straf Gewalt für völkerrechtswidrige Menschenrechtsverletzungen für alle die Fälle auszuüben, in denen sie hierzu berechtigt ist.

27. Mit der Schaffung eines Völkerstrafgesetzbuchs erfüllt die Bundesrepublik eine völkerrechtliche Pflicht. Diese ergibt sich zwar nicht aus dem ISiGH-Statut, aber aus Gewohnheitsrecht oder allgemeinen Rechtsprinzipien⁴³ (vgl. Art. 38 IGH-Statut): In Abs. 6 der Präambel des ISiGH-Statuts⁴⁴ nämlich haben die weit über 100 Staaten, die das Statut beschlossen haben, festgestellt, dass es nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht aller Staaten ist, völkerrechtswidrige Menschenrechtsverletzungen – im Rahmen des völkerrechtlich Zulässigen – zu bestrafen. Daher ist die Bundesrepublik Deutschland nach dieser von ihr selbst (durch Annahme des ISiGH-Statuts) geläuserten Rechtsansicht verpflichtet, alle völkerrechtlichen Möglichkeiten zur Bestrafung solcher Taten auszuschöpfen.

Bis zum Erlass des Völkerstrafgesetzbuchs könnte eine deutliche Verbesserung bei der Strafverfolgung völkerrechtswidriger Menschenrechtsverletzungen durch eine vorgezogene Änderung von § 6 Nr. 9 des Strafgesetzbuchs (Weltrechtsprinzip) erreicht werden. Bisher regelt § 6 Nr. 9 StGB lediglich, dass die Bundesrepublik Deutschland völkervertragsrechtlichen Bestrafungspflichten nachkommt, nicht aber, dass sie alle – auch völkergewohnheitsrechtliche – Bestrafungsrechte wahrnimmt. § 6 Nr. 9 StGB sollte daher bald entsprechend geändert werden.

Dann könnten in der Übergangszeit bis zur Geltung eines Völkerstrafgesetzbuchs internationale Verbrechen, die in das deutsche Recht noch nicht inkorporiert sind, zumindest insofern verfolgt werden, als sie auch Tatbestände des deutschen Strafrechts erfüllen.⁴⁵ So könnte Folter (Art. 7 [1] [f] ISiGH-Statut) u.a. als Körperverletzung, Vertreibung (Art. 7 [1] [d] ISiGH-Statut) u.a. als Nötigung, Bedrohung, Sachbeschädigung und Körperverletzung bestraft werden.⁴⁶

b) Zeitrahmen zur Erarbeitung eines Völkerstrafgesetzbuchs

28. Die Anpassung des deutschen materiellen Strafrechts sollte mit der nötigen Ruhe vorgenommen werden, um Qualität zu sichern.

29. Auch die Anpassung des deutschen Strafrechts sollte also – wie die eigentliche Implementation – überlegt aber dennoch zügig durchgeführt werden, da sich andere Staaten auch insofern so früh wie möglich an der deutschen Umsetzungsgesetzgebung orientieren können sollen.

c) Ausschöpfung der nach Völkerrecht gegebenen Bestrafungsmöglichkeiten

30. Das zu schaffende Völkerstrafgesetzbuch sollte nicht nur die Bestrafungsmöglichkeiten enthalten, die auch dem ISiGH zustehen, sondern die gesamte Straf Gewalt ausüben, die Nationalstaaten nach modernem Völkerrecht zustehen.

Das ISiGH-Statut bleibt hinter diesen Möglichkeiten im materiellen Recht, vor allem aber in Zuständigkeitsfragen,⁴⁷ zurück.

aa) Ausschöpfung der materiell-rechtlichen Bestrafungsmöglichkeiten

31. An zwei Fällen lassen sich die materiell-rechtlichen Unzulänglichkeiten des ISiGH-Statuts beispielhaft darstellen. So besteht nach Völkerrecht die Möglichkeit, zivile Vorgesetzte, die Straftaten ihrer Untergebenen nicht verhindern, unter denselben Voraussetzungen zu bestrafen wie militärische Vorgesetzte (sog. „command responsibility“). Das ISiGH-Statut dagegen stellt an die Bestrafung ziviler Vorgesetzter strengere Anforderungen als an die Bestrafung militärischer Vorgesetzter (Art. 28 ISiGH-Statut).⁴⁸ Ferner legt es das ISiGH-Statut jedenfalls nahe anzunehmen, dass

nach seinem Art. 30 nur Absicht (*dolus directus* ersten Grades) und *dolus directus* zweiten Grades den Tatbestand eines Verbrechens erfüllen.⁴⁹ Nach deutschem Recht sollte auch der – leichter zu beweisende – Eventualvorsatz zur Strafbarkeit führen.⁵⁰ Auch im Falle der Notwehr zugunsten von militärisch notwendigem Eigentum bleibt das ISiGH-Statut in Art. 31 (1) (c) hinter dem aktuellen Stand des Völkerrechts zurück.⁵¹ Die Regelung scheint Notwehr zugunsten von bloßem Eigentum nämlich auch dann zuzulassen, wenn hungrige Zivilisten militärisch wichtige Nahrungsvorräte stehen und nur durch Tötungen davon abgehalten werden können.

bb) Kompetenzziele Ausschöpfung der Bestrafungsmöglichkeiten

32. Der Internationale Strafgerichtshof ist nur zuständig, wenn die Straftat entweder von einem Staatsbürger eines Mitgliedsstaats (aktives Personalitätsprinzip) oder auf dem Gebiet eines Mitgliedsstaats (Territorialprinzip) begangen wurde (Art. 12 [2] [a] und [b] ISiGH-Statut).

33. Nach Völkerrecht ist es jedoch zulässig, Täter auch dann zu bestrafen, wenn das Opfer die Staatsbürgerschaft des bestrafenden Staates besitzt (passives Personalitätsprinzip; vgl. § 7 I StGB). Für internationale Verbrechen – wie die des ISiGH-Statuts – gilt sogar das Weltrechtsprinzip, nach dem jeder Staat solche Taten bestrafen darf (vgl. § 6 StGB).⁵² Das deutsche Recht schöpft diese Bestrafungsmöglichkeit internationaler Verbrechen nach dem Weltrechtsprinzip bisher nicht aus.

34. Bisher sind deutsche Gerichte – abgesehen von einigen in § 6 Nr. 1 bis 8 StGB aufgeführten Fällen⁵³ – nach § 6 Nr. 9 StGB nur zuständig, wenn die Bundesrepublik

⁴¹ W. Hermsdörfer, a.a.O. (Fn. 38), 24.

⁴² W. Hermsdörfer, a.a.O. (Fn. 38), 26 (27).

⁴³ Für letztere: K. Ambos, Völkerrechtliche Bestrafungspflichten, AVR 1999, 318.

⁴⁴ „[I]s is the duty of every State to exercise its criminal jurisdiction over those responsible for international crimes“.

⁴⁵ Tröndle, in: ders./Fischer, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 49. Aufl., München 1999, § 6, Rdn. 9.

⁴⁶ Insofern wären jeweils zwei Tatbestände zu untersuchen. Für die Frage der Zuständigkeit deutscher Gerichte wäre zu prüfen, ob das Verhalten des Täters den völkerrechtlichen Foltertatbestand erfüllt. Für die Frage der Strafbarkeit des Täters wäre sodann zu untersuchen, ob durch dasselbe Verhalten Straftatbestände des StGB verwirklicht wurden (z.B. Körperverletzung).

⁴⁷ K. Philipp, The International Criminal Court Statute: Jurisdiction and Admissibility, Criminal Law Forum 10 (1999), 61 (71); kritisch insofern K. Ambos, Der neue Internationale Strafgerichtshof. Ein Überblick, NJW 1998, 3743 (3746).

⁴⁸ Vgl. K. Ambos, General Principles of Criminal Law in the Rome Statute, Criminal Law Forum, 1999, 1 (18).

⁴⁹ Vgl. K. Ambos, a.a.O. (Fn. 48), 21 f.; W. Hermsdörfer, a.a.O. (Fn. 38), 26.

⁵⁰ A. Cassese, a.a.O. (Fn. 31), 154, weist zu Recht darauf hin, dass es sinnvoll ist, auch einen Täter zu bestrafen, der ein hohes Risiko, unbeteiligte Zivilisten zu töten, billigend in Kauf nimmt.

⁵¹ A. Cassese, a.a.O. (Fn. 31), 154.

⁵² Hiervon geht auch ein Modell-Implementationsgesetz des South-African-Development-Committee (SADC Workshop on Ratification of the Rome Statute of the International Criminal Court, Pretoria, 5-9 July 1999; unveröffentlicht) aus, welches in Art. 5 (ii) bestimmt, dass Täter von Verbrechen nach ISiGH-Statut bestraft werden können, als wären sie Staatsangehörige des Verfolgerstaates.

⁵³ In § 6 Nr. 1-8 StGB werden jedoch ebenfalls im Wesentlichen nur Bestrafungspflichten umgesetzt – im Übrigen betreffen die meisten dieser Zuständigkeiten nicht Menschenrechtsverletzungen im engeren Sinne.

Deutschland aufgrund völkerrechtlichen Vertrages zur Verfolgung verpflichtet ist.

Deutsche Gerichte sollten jedoch nach einer notwendigen Änderung von § 6 Nr. 9 StGB auch dort zuständig sein, wo lediglich eine völkerrechtliche Berechtigung besteht, Menschenrechtsverletzungen strafrechtlich zu ahnden.⁵⁴ Bei der Beurteilung der Berechtigung zur Strafverfolgung müssen überdies neben dem Vertragsrecht auch Gewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsprinzipien (Art. 38 IGH-Statut) herangezogen werden.

§ 6 Nr. 9 StGB wäre demnach dahingehend abzuändern, dass deutschen Gerichten die Zuständigkeit für alle Straftaten verliehen wird, zu deren Verfolgung die Bundesrepublik Deutschland nach Völkerrecht berechtigt ist.

35. Sinnvoll scheint es allerdings, eine deutsche Zuständigkeit nach dem Weltrechtsprinzip für internationale Verbrechen unter den Vorbehalt zu stellen, dass der Beschuldigte sich auf deutschem Territorium befindet (Zuständigkeit des Aufenthalts- oder Gewahrsamsstaates). Damit wäre einmal die Gefahr gebannt, dass die Staatsanwaltschaft – nach dem Legalitätsprinzip – wegen Taten im Ausland ermitteln müsste, die mit grösster Wahrscheinlichkeit niemals zu einer Verurteilung durch deutsche Gerichte führen würden.⁵⁵ Zum anderen läge darin auch ein sog. „legitimierender Anknüpfungspunkt“, wie er vom BGH verlangt wird.⁵⁶

36. Die deutsche Delegation hat sich auf der Gründungskonferenz für den IStGH in Rom bemüht, dem Gericht Zuständigkeit nach dem Weltrechtsprinzip zu verleihen.⁵⁷ Wenigstens auf nationaler Ebene muss dies nun für internationale Verbrechen erreicht werden.

c) Gesetzliche Regelung völkerrechtlicher Immunität

37. Da internationale Verbrechen meist von staatlichen Stellen verübt werden, denen für Amtshandlungen grundsätzlich völkerrechtliche Immunität zusteht, wird die Regelung der Immunität von Amtsträgern für völkerrechtswidrige Menschenrechtsverletzungen wesentlichen Einfluss auf die erfolgreiche Strafverfolgung nach dem zu schaffenden Völkerstrafgesetzbuch haben. Während die Mitgliedsstaaten des IStGH-Statuts für Verfahren vor dem Gerichtshof ausdrücklich auf Immunität verzichtet haben (Art. 27 IStGH-Statut), müssen nationale Gerichte diese nach wie vor beachten.

38. Die völkerrechtliche Zulässigkeit der Aburteilung von Handlungen ausländischer Amtsträger hängt von der Art der Immunität ab, die dem Amtsträger zusteht: Während die Immunität *ratione personae*,

die nur ausgewählten Personen (z.B. amtierenden Staatsoberhäuptern⁵⁸) zugeht kommt, jeden Zugriff ausländischer Gerichte auf diese Personen nach wie vor kategorisch verbietet, besteht nach modernem Völkerrecht Immunität *ratione materiae* (auch: Indemnität), die grundsätzlich jedem (auch ehemaligen) Amtsträgern zusteht und lediglich verbietet, sein amtliches Handeln zum Gegenstand ausländischer Prozesse zu machen, für völkerrechtswidrige Menschenrechtsverletzungen nicht mehr.⁵⁹

39. Die entsprechende Bestimmung im Völkerstrafgesetzbuch sollte daher vorsehen, dass Immunität *ratione materiae* kein Strafverfolgungshindernis darstellt. Die für das Funktionieren internationaler Beziehungen unverzichtbare Immunität *ratione personae* dagegen ist nach geltendem Völkerrecht nur durch einen Verzicht des Heimatstaates des Amtsträgers zu überwinden, wie er sich z.B. in Art. 27 IStGH-Statut findet, und sie muss daher auch in einem deutschen Völkerstrafgesetzbuch beachtet werden.⁶⁰ Da die Immunität *ratione personae* jedoch wegfällt, wenn der Amtsträger sein Amt verliert, können solche Personen aber zumindest nach Ende ihrer Amtszeit verfolgt werden.

2. Finanzhilfen an arme Staaten

40. Arme Staaten könnten sowohl vom Beitritt zum IStGH-Statut und der effizienten Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof als auch von eigener wirksamer Strafverfolgung abgesichert werden, weil sie jedenfalls einen Teil der entstehenden Kosten selbst tragen müssen. Daher sollte z.B. im Entwicklungshilfetat eine Position vorgesehen werden,

mit der arme Staaten bei der Zusammenarbeit mit dem IStGH unterstützt werden.

41. Die Kostentragungspflicht im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit gemäß Teil IX des IStGH-Statuts ergibt sich aus Art. 100 (1) des Statuts. Weitere Kosten können z.B. entstehen, wenn Staaten der Gerichtshof gemäss Art. 91 (4) IStGH-Statut über ihr Rechtssystem beraten. Nicht zuletzt ist die Strafverfolgung internationaler Verbrechen auch dann kostspielig, wenn eigene nationale Gerichte im Rahmen der Komplementarität selbst verfolgen. Auch insoweit sollte die Bundesrepublik Deutschland arme Staaten durch Spezialisten und Finanzhilfen unterstützen.

2. Schaffung der zur Strafverfolgung notwendigen Ressourcen

42. Organisatorischer bedarf eine Verfolgung völkerrechtswidriger Menschenrechtsverletzungen durch die Bundesrepublik Deutschland der Schaffung zusätzlicher Ressourcen der Judikative. Die vergleichsweise geringen Kosten solcher Maßnahmen sollte Deutschland nicht nur aus moralischen Gründen aufbringen, sondern vor allem deshalb, weil die Verhinderung völkerrechtswidriger Menschenrechtsverletzungen – u.a. durch wirksame Abschreckung (Generalprävention) – auch deutlich „billiger“ ist als spätere Reparaturen. Dies zeigt der Kosovo-Konflikt deutlich.

43. Hierzu gehören Planstellen in Ermittlungsbehörden, Staatsanwaltschaften (dort z.B. durch Schaffung einer Zentralstelle, wie sie in Ludwigsburg für nationalsozialistische Verbrechen besteht) und Gericht

⁵⁴ Zwar fällt nach der hier vertretenen Ansicht das Bestrafungsrecht mit der Bestrafungspflicht zusammen; zur Sicherheit sollte jedoch für § 6 Nr. 9 StGB die weitergehende Formulierung („berechtigt“) gewählt werden.

⁵⁵ Vgl. hierzu auch K. Ambos, Anmerkung zu BGH, NSIZ 1999, 397, NSIZ 1999, 404 (405).

⁵⁶ Vgl. S.R. Linder, Eröffnung der deutschen Gerichtsbarkeit für den Vorkermord im Kosovo, NJW 2000, 269; A. Eser, in: A. Schönlke/H. Schröder (Hrsg.), Strafgesetzbuch: Kommentar, 25. Aufl., München 1997, § 6, Rdn. 1; vgl. auch W. Hermsdörfer, a.a.O. (Fn. 38), 26. Zwar verlangt das völkerrechtliche Interventionsverbot im Gegensatz zur Ansicht des BGH einen solchen Anknüpfungspunkt nicht. Denn schwere Menschenrechtsverletzungen und insbesondere Kriegsverbrechen gehören nicht zur von der Souveränität geschützten domaine réservée eines Staates; K. Ambos, a.a.O. (Fn. 55), 405 f. Es ist gerade der Inhalt des Weltrechtsprinzips, dass ein inländischer Anknüpfungspunkt zur Verfolgung entsprechender Straftaten nicht erforderlich ist; S.R. Linder, a.a.O. Ferner handelt es sich bei von staatlichen Stellen ausgehenden internationalen Verbrechen um Rechtsbrüche *erga omnes*, auf die jeder andere Staat seinerseits mit einem proportionalen Rechtsbruch reagieren dürfte (sog. Repräsentation; ähnlich K. Ambos, a.a.O.); dasselbe gilt zumindest in Fällen, in denen Staaten sich zur Verfolgung verpflichtet haben (richtigerweise ist von einer generellen Bestrafungspflicht auszugehen; s.o. IV.1.a)) auch schon für die blosse Nichtverfolgung internationaler Verbrechen. Wegen der genannten drohenden Gefahr einer ineffizienten Belastung nationaler Strafverfolgungsbehörden scheint es aber dennoch sinnvoll, eine Strafverfolgung nur zu beginnen, wenn ein solcher „Anknüpfungspunkt“ vorliegt.

⁵⁷ Danach sollte der Gerichtshof immer schon zuständig sein, wenn ein Mitgliedsstaat den Täter in Gewahrsam hat; F. Jarasch, Der Internationale Strafgerichtshof: Das Ergebnis von Rom und seine Bedeutung, S + F 1998, 213 (216).

⁵⁸ Für Diplomaten besteht im WVD eine besondere spezialgesetzliche Regelung der Immunität.

⁵⁹ Dies hat das House of Lords im Fall Pinochet zu Recht festgestellt; St. Wirsh, Staatenimmunität für internationale Verbrechen: Das zweite Pinochet-Urteil des House of Lords, Jura 2000, 70 (73 ff.) m.w.N.
⁶⁰ Vgl. M. Bothe, Die strafrechtliche Immunität fremder Staatsorgane, ZaöRV 31 (1971) 246 (264); House of Lords, Ex parte Pinochet (24. März 1999), The Weekly Law Reports 1999, 827 (905 f.).

ten. Eine ausreichende personelle Ausstattung ist unabdingbare Voraussetzung einer effektiven Strafverfolgung völkerrechtswidriger Menschenrechtsverletzungen durch deutsche Gerichte.

4. Hilfe bei der Beweisbeschaffung

a) Zeugen- und Opferschutz

44. Nationale Zeugen- und Opferschutzprogramme können entscheidend dazu beitragen, dass dem Internationalen Strafgerichtshof aussagewillige Zeugen in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen. Ohne Zeugen sind rechtsstaatliche Strafverfahren nicht durchführbar. Deutschland könnte mit relativ geringem Aufwand wesentlich zum Erfolg des Internationalen Strafgerichtshofs beitragen, indem es ein ausländerrechtliches Bleiberecht und andere Schutzmaßnahmen für Zeugen und Opfer völkerrechtswidriger Menschenrechtsverletzungen einführt.

45. Wichtig erscheint daneben auch eine psychologische Betreuung von Opfern und Zeugen. Hierfür sind spezielle Ausbildungsangebote und Einrichtungen erforderlich.

b) Sammelstelle für Informationen über völkerrechtswidrige Menschenrechtsverletzungen

46. Der ISIGH ist bei der Ermittlung der zu beurteilenden Sachverhalte stärker behindert als nationale Gerichte, da er insofern auf die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten angewiesen ist. Das ISIGH-Statut sieht daher in Art. 15 (2) vor, dass die Anklagebehörde insbesondere Hintergrundinformationen von vertrauenswürdigen staatlichen und zwischenstaatlichen Stellen einholen kann. Es ist also erforderlich, auf nationaler oder besser europäischer Ebene eine Stelle zu errichten, die den ISIGH durch Sammlung und Systematisierung relevanter Informationen gezielt unterstützt. Auch wenn Mitgliedsstaaten des ISIGH-Statuts ein Verfahren vor dem Gericht einleiten wollen, ist es erforderlich, solche Informationen zu sammeln und dem Gericht zur Verfügung zu stellen.

Vorbilder für eine solche Stelle könnten die ehemalige zentrale Erfassungsstelle für DDR-Unrecht in Salzgitter oder eine Behörde wie das Umweltbundesamt bzw. die „European Environmental Agency“ sein.

47. Da der ISIGH schon wegen knapper Ressourcen nicht „auf Vorrat“ ermitteln kann, dürfte eine solche Informationssammelstelle für die Effizienz des Gerichts von erheblichem Nutzen sein. Sie könnte den ISIGH z.B. mit Hintergrundwissen und der

Sammlung von Zeugenberichten zu Konflikten, in denen völkerrechtswidrige Menschenrechtsverletzungen verübt werden, unterstützen. Solches Hintergrundwissen ist u.a. für die Feststellung des Vorliegens von Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach Art. 7 des ISIGH-Statuts unabdingbar. Denn die in Art. 7 genannten Taten fallen nur dann in die Zuständigkeit des Gerichts, wenn sie Teile eines umfassenderen Angriffs auf Zivilisten darstellen.⁶¹

48. Da Verfahren vor dem ISIGH auch durch Mitgliedsstaaten des Statuts eingeleitet werden können (Art. 13 [a] i.V.m. 14 ISIGH-Statut), sieht Art. 14 (2) ISIGH-Statut ausdrücklich vor, dass Staaten, die ein solches Verfahren vor dem Gericht initiieren, dem Gericht auch Informationen liefern.

49. Eine solche Informationssammelstelle könnte überdies – anders als die ans Legalitätsprinzip gebundene Staatsanwaltschaft – nach dem Opportunitätsprinzip vorgehen und bei ihrer Arbeit z.B. berücksichtigen, dass bestimmte Konflikte besonders schwer wiegen oder wahrscheinlicher zu Verurteilungen durch den ISIGH führen als andere. Sie könnte bei der Auswahl und Durchführung der Informationssammlung eng mit dem ISIGH zusammenarbeiten.

c) Zusammenarbeit staatlicher Stellen mit nichtstaatlichen Organisationen

50. Die Kapazitäten nichtstaatlicher Organisationen müssen für die Sachverhaltsaufklärung bei völkerrechtswidrigen Menschenrechtsverletzungen nutzbar gemacht werden. Hierzu sollte eine feste Infrastruktur geschaffen werden.

51. Die oben vorgeschlagene Sammelstelle oder aber andere Stellen – z.B. eine Staatsanwaltschaft, die (im Rahmen der sog. Komplementarität; Art. 17 ISIGH-Statut) nationale Verfahren wegen völkerrechtswidriger Menschenrechtsverletzungen vorbereitet – sollte aufgrund einer festen Infrastruktur mit nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen zusammenarbeiten. So kann zusätzliches Beweismaterial für die Ermittlung von Kriegsverbrechen insbesondere auch aus den betroffenen Staaten selbst gewonnen werden.

52. Ferner sollten solchen Organisationen Anhörungs- und Beteiligungsrechte (z.B. vermittelt durch das „Forum Menschenrechte“) eingeräumt werden. Deren Mitarbeit und Beteiligung hat in den letzten Jahrzehnten an Effektivität gewonnen⁶² und

wird sich auch in Deutschland zu einem wichtigen Faktor für den erfolgreichen Menschenrechtsschutz weiterentwickeln.

d) Ermächtigung der Geheimdienste zur Weitergabe von Material an den Internationalen Strafgerichtshof

53. Deutsche Geheimdienste sollten den ISIGH bei der Beweisbeschaffung soweit wie möglich unterstützen. Die Anklage gegen *Milosevic* vor dem Jugoslawienstrafgerichtshof scheint erst durch die Lieferung von Beweismaterial durch US-amerikanische Geheimdienste ermöglicht worden zu sein.

54. Hier wäre vor allem an die Zusammenarbeit des BND mit der Anklagebehörde des ISIGH zu denken. Der Gesetzgeber sollte daher für diesen und andere deutsche Geheimdienste Aufgabennormen und Ermächtigungsgrundlagen für eine solche Zusammenarbeit – vor allem für die Übermittlung von Informationen – schaffen. Diese Ermächtigungsgrundlagen wären freilich strikt auf völkerrechtswidrige Menschenrechtsverletzungen zu beschränken. Deutschland würde sich damit auch hier entscheidend und wegweisend für die Effektivität des ISIGH einsetzen.

5. Einflussnahme auf andere Staaten

55. In Ergänzung und unterstützt durch ihre Vorbildrolle im ISIGH-Prozess sollte die Bundesrepublik Deutschland diplomatischen Beiträgen und Ratifikationsdruck auf europäischer, bilateraler und internationaler Ebene ausüben. Hierzu gehört vor allem, dass die Aufnahme neuer Mitglieder in die EU untrennbar an die Ratifikation und progressive Implementation des ISIGH-Statuts gebunden wird. Ferner müssen Anstrengungen kleiner Staaten durch konkrete Hilfsangebote und die Entsendung von Spezialisten gefördert werden.

Im Übrigen sollten Ratifikation und progressive Implementation des ISIGH-Statuts zur regelmäßigen Voraussetzung für Entwicklungshilfe gemacht werden.

56. Insbesondere im Falle der Vereinigten Staaten sollte Deutschland bilaterale Bemühungen unternehmen, um die Vereinigten Staaten aus ihrer internationalen Isolierung in der „Gerichtshoffrage“ herauszuführen, indem sie die USA auf die Vorteile des Gerichtshofs hinweist⁶³. Die Vereinigten Staaten befürchten, dass auch amerikani-

⁶¹ Art. 7 (1) ISIGH-Statut: „For the purpose of this Statute, 'crime against humanity' means any of the following acts when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population (...)“.

⁶² Vgl. auch die freundliche Erwähnung der Nichtregierungsorganisationen in der Begründung zum Entwurf des Ratifikationsgesetzes, BR-Drs. 716/99 vom 27. Dezember 1999, 6.

⁶³ Vgl. die von B. Broomhall, a.a.O. (Fn. 5), 159, aufgezählten Anreize für Staaten, Mitglied des ISIGH-Statuts zu werden.

nische Bürger durch den ISIGH verfolgt werden könnten. Insoweit sollte die deutsche Seite darauf hinweisen, dass den USA Verfahren vor dem ISIGH ohnehin nicht drohen, da die funktionierende amerikanische Justiz solche Verfahren – wenn erforderlich – selbst durchführen kann, so dass die Zuständigkeit des ISIGH nicht besteht (Art. 17 f. ISIGH-Statut).

Die deutsche Seite muss in solchen Gesprächen jedoch klarstellen, dass eine Minderung der Effizienz des Gerichts weder durch eine Änderung des Statuts noch durch die von der ersten Versammlung der Mitgliedsstaaten zu verabschiedenden Rechtstexte in Frage kommt.⁶⁴ Dies gilt insbesondere für die Verfahrensregeln im Bereich der Zusammenarbeit (Teil IX des ISIGH-Statuts).

Report of the International Commission of Inquiry on East Timor to the Secretary-General

UN Doc. A/54/716
31 January 2000

I. Introduction

1. The present report is submitted pursuant to resolution S-4/1 adopted by the Commission on Human Rights on 27 September 1999 at its special session on the situation of human rights in East Timor held from 24 to 27 September 1999. The Special session was convened following increasing reports of widespread violence and serious human rights violations in East Timor after the popular consultation on the future status of East Timor on 30 August 1999.

2. In that resolution, the Commission condemned the widespread, systematic and gross violations of human rights and international humanitarian law in East Timor, the widespread violations and abuses of the right to life, personal security, physical integrity and the right to property, and the activities of the militias in terrorising the population. The Commission expressed its deep concern at the widespread forced removal and dislocation of persons to West Timor and other nearby areas, the serious humanitarian situation of the displaced East Timorese, the violence and intimidation directed against international agencies as well as most of the independent media and the lack of effective measures to deter or prevent militia violence and the reported collusion between the militias and members of the Indonesian armed forces and police in East Timor.

3. The Commission on Human Rights affirmed that all persons who committed or authorized violations of human rights or international humanitarian law were indi-

57. Auf europäischer Ebene ist insbesondere auf die Türkei hinzuweisen, die das Statut bis heute noch nicht einmal unterzeichnet hat. Die Bundesrepublik Deutschland hat aufgrund ihrer guten Beziehungen zu diesem Staat eine ganz besondere Verantwortung dafür, die Türkei in die Pflicht zu nehmen.

6. Ausbildungs- und Informationsprogramme

58. Eine der wichtigsten Funktionen des ISIGH ist die Schaffung eines Rechtsbewusstseins. Diese Funktion des ISIGH kann die Bundesrepublik Deutschland unterstützen, indem sie die Verbreitung von Kenntnissen über das Völkerstrafrecht fördert.

vidually responsible and accountable for those violations and that the international community will exert every effort to ensure that those responsible were brought to justice. The Commission further affirmed that the primary responsibility for bringing perpetrators to justice rested with national judicial systems.

4. The Commission on Human Rights called upon the Secretary-General to establish an international commission of inquiry in order to gather and compile systematically information on possible violations of human rights and acts which might constitute breaches of international humanitarian law committed in East Timor, since the announcement in January 1999 of the vote and to provide the Secretary-General with its conclusions with a view to enabling him to make recommendations on future action, and to make the Commission's report available to the Security Council, the General Assembly and the Commission on Human Rights at its fifty-sixth session.

II. General Background

5. East Timor was a colony of Portugal. On 28 November 1975, one of the East Timorese political parties, Revolutionary Front for an Independent East Timor (FRETILIN) declared independence from Portugal because Portugal was considering dismantling its colonies. On 7 December 1975, Indonesia sent its troops into the Territory on the grounds that other East Timorese political parties and elements were seeking its intervention. The United Nations Security

59. Solche Kenntnisse sind zunächst in der staatlichen Verwaltung und insbesondere bei den Streitkräften erforderlich. Ferner sollte die Aufnahme entsprechender Inhalte in die schulische und universitäre Ausbildung gefördert werden. Vor allem zu praktischen Zwecken müssen auch für Ermittler, Gerichtsmediziner und Staatsanwälte spezielle Ausbildungsangebote geschaffen werden, um eine effektive Zusammenarbeit mit dem ISIGH zu ermöglichen. Schließlich sollte Deutschland auch dem Ausland entsprechende Informations- und Fortbildungsangebote machen.

⁶⁴ J. Lindenmann, a.a.O. (Fn. 6), 216.

ty Council condemned the intervention by Indonesia. It adopted resolution 384/1975 calling for the withdrawal of Indonesian forces. On 17 July 1976, Indonesia formally annexed the territory and proclaimed East Timor as twenty-seventh province of Indonesia. The General Assembly rejected the claim that East Timor had been integrated into Indonesia and called for the exercise by the people of East Timor of their right to self-determination. General Assembly resolution 31/53 of 1 December 1976

6. In the 1990s East Timorese resistance groups formed an umbrella organisation called the National Council of Timorese Resistance (CNRT), while the Armed Forces of National Liberation of East Timor (FALINTIL) was engaged in armed opposition to Indonesia's presence in the territory. The Indonesian authorities had reportedly used armed militia groups as a strategy to deal with the armed and other opposition groups that resisted the Indonesian presence in East Timor. In 1998 and 1999, FALINTIL's operations reportedly were mainly defensive and confined to the hills. There have been some reports on occasional abuses committed by FALINTIL during this period.

7. On 12 November 1991 Indonesian forces shot into a crowd of people who had gathered at the Santa Cruz cemetery in Dili for a memorial service for a youth shot dead by TNI in an incident on 28 October 1991. The number of mourners killed at the Santa Cruz cemetery is not clear. The incident brought back the international focus on the question of self-determination of East Timorese people.

8. For the last several years, the Commission on Human Rights and other bodies had been concerned with the serious human rights violations in East Timor, relating to continuing allegations of extrajudicial killings, torture, „disappearances“ and acts

of sexual violence attributed to members of the Indonesian National Army (TNI) and pro-government militias and paramilitary groups.

9. In May 1998, following the resignation of President Suharto, the new Government of Indonesia under President Habibie, committed itself to reform and respect for human rights. As a result of greater display of tolerance by the authorities, open political activity by East Timorese students and CNRT reportedly increased. However, there were also reports that in late 1998 and early 1999, new militia groups were established in East Timor by the Indonesian authorities who reportedly portrayed the emergence of new militia groups as a spontaneous reaction against the activities of supporters of independence.

10. In January 1999, President Habibie offered East Timor substantial autonomy, or independence if the offer of autonomy was rejected. In an agreement signed on 5 May 1999, Indonesia, Portugal and the United Nations agreed on a consultation process for the East Timorese people to accept or reject the Indonesian offer of autonomy. The agreement stressed that the responsibility for ensuring a secure environment devoid of violence or other forms of intimidation would rest with the appropriate Indonesian authorities. The agreement also underscored the need for neutrality of the TNI and the Indonesian police for implementing the popular consultation process.

11. The Secretary-General identified six preconditions for implementing the consultation process—these were Question of East Timor, Report of the Secretary-General of 5 May 1999 (S/1999/513, para 6):

- Bringing armed civilian groups under strict control;
- The prompt arrest and prosecution of those who incite or threaten to use violence;
- A ban on rallies by armed groups;
- Ensuring the freedom of association and expression of all political forces and tenedencies;
- The redeployment of the Indonesian military forces;
- The immediate institution of a process of laying down of arms by all armed groups to be completed well in advance of the holding of the ballot.

12. In June 1999, the Security Council established the United Nations Missions in East Timor (UNAMET) to organize and conduct a popular consultation. Security Council resolution 1246/1999 of 11 June 1999. The ballot originally set for August 8 1999, was twice postponed for security and technical reasons. At the end of the voter registration period, a total of 446,666 people had registered, including 422,575 from within East Timor.

13. On August 30 1999, nearly 99 per cent of registered voters turned out for the vote. On 4 September, the United Nations announced that the East Timorese people had overwhelmingly chosen independence: over 78% of the voters had rejected autonomy within Indonesia. The violence that followed the announcement of the results of the popular consultation led to the establishment of the International Commission of Inquiry on East Timor.

III. International Commission of Inquiry on East Timor

A. Members, Mandate, Rules of Procedures and Meetings

1. Members

14. Pursuant to the resolution adopted by the Commission on Human Rights at its special session, the Secretary-General requested the High Commissioner for Human Rights to take further steps to implement the resolution and also requested that the report of the Commission of Inquiry be submitted to him by 31 December 1999. On 15 October 1999 the High Commissioner for Human Rights announced the composition of the International Commission of Inquiry on East Timor as follows: *Sonia Picado* of Costa Rica (Chairperson), *Judith Sefi Attah* of Nigeria, *A.M. Ahmadi* of India, *Mari Kapi* of Papua New Guinea and *Sabine Leutheusser-Schnarrenberger* of Germany.

15. The Chairperson of the Commission of Inquiry, *Sonia Picado*, is a member of the Costa Rican Legislative Assembly and Vice-Chairperson of the Board of Directors of the Inter-American Institute of Human Rights. *Judith Sefi Attah* is a former Minister of Women's Affairs and Social Development of Nigeria and was a member of the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (now called the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights) from 1987 to 1997. *A.M. Ahmadi* is Deputy Chief Justice of India. *Mari Kapi* is Deputy Chief Justice of Papua New Guinea. *Sabine Leutheusser-Schnarrenberger* is a member of the German Bundestag (Parliament), where she is on the Committee for Human Rights and Humanitarian Assistance, she is also a former Federal Minister of Justice and a practising lawyer.

16. *Ravindran Daniel* was appointed Secretary of the Commission. The other members of the secretariat were *Roberto Ricci*, *Denis Obez*, *Janet Foot* and *Andreas Bouchard*. *Thomas E. McCarthy*, Senior Advisor to the High Commissioner for Human Rights, was the advisor to the Commission of Inquiry.

2. Mandate

17. The Commission of Inquiry derived its

mandate from Commission on Human Rights resolution S-4/1999/1. The mandate was:

"(...) to gather and compile systematically information on possible violations of human rights acts which might constitute breaches of international humanitarian law committed in East Timor, and to provide the Secretary-General with its conclusions with a view to enabling him to make recommendations on future actions".

18. The mandate of the International Commission of Inquiry included cooperation with the Indonesian national commission on human rights and thematic rapporteurs.)

3. Rules of Procedure

19. To facilitate its work, the Commission of Inquiry adopted rules of procedure, which are annexed to the report.

20. Based on its mandate, the Commission of Inquiry decided to focus on violations of the right to life (killings), personal integrity (torture) and personal liberty, destruction of property, violence against women, internal displacement and forced movement of people, intimidation and terror, the effects of violence on the enjoyment of economic and social rights (health and education) and links between the militia and the Indonesian army.

4. Meetings in Geneva

21. On 15 November, the Economic and Social Council (ECOSOC) endorsed the resolution of the Commission on Human Rights establishing the Commission of Inquiry. The Commission immediately began its work and convened its first meetings in Geneva from 18 to 20 November 1999.

22. In Geneva, the members of the Commission of Inquiry met with the High Commissioner for Human Rights and were briefed by the secretariat. They also had a meeting with Ambassador *Susanto Sutoyo*, Deputy Permanent Representative of Indonesia to the United Nations in Geneva.

23. As part of the preparations for the first session of the Commission of Inquiry in Geneva, the Chairperson had several meetings and briefing sessions in Geneva. The Chairperson met with Ms. *F. Marclay* and Mr. *B. Leurat* from International Committee of the Red Cross, Mr. *Alvarado Mendoza Moura*, Ambassador of Portugal to the United Nations Office at Geneva, Mr. *John D. Long*, Counselor for Political Affairs from the Permanent Mission at Geneva of the United States of America, Mr. *Sergio Vieira de Mello*, Special Representative of the Secretary-General, and Ms. *Asma Jahangir*, Special Rapporteur on Extrajudi-

cial, Summary or Arbitrary Executions, and staff members of the branch serving the rapporteurs. In addition, the Chairperson also met with representatives of Amnesty International, the International Commission of Jurists and World Council of Churches.

5. Meetings in Darwin

24. On 23 and 24 November 1999, the Commission met in Darwin Australia, where, in addition to finalizing its methods of work, it met with Mr. *Ian Martin*, former Special Representative of the Secretary-General in East Timor (UNAMET), Mr. *Allan Mills*, Commissioner of Police for UNAMET and Lt. Col. *O' Sullivan*, a UNAMET military observer.

25. In Darwin, members of the International Commission also met with Mr. *Albert Hasibuan* and Mr. *Asmara Nababan* from the Indonesian National Commission of Inquiry on East Timor. The meeting between the members of the International Commission of Inquiry and the Indonesian National Commission of Inquiry helped clarify the areas in which they could cooperate, and also the mandate of the respective commissions. The information shared by the Indonesian National Commission regarding the status of its inquiry and its future plans provided the basis for further collaboration between the two commissions.

B. Visit to East Timor

26. The Commission visited East Timor from 25 November to 3 December 1999. The Commission members travelled extensively around Dili and surrounding areas to verify material destruction, to hear witnesses and to collect testimonies and documents. The Commission of Inquiry travelled to Los Palos, Maliana, Suai and Liquicia, where especially serious violations of human rights had been reported.

27. The members also travelled to Aileu to meet with Mr. *Xanana Gusmao*, President of CNRT. Mr. *Gusmao* shared his views regarding reconciliation and justice. He stressed the need for establishing accountability for the human rights violations committed in East Timor so that the people of East Timor would believe in justice and human rights.

28. In Dili, the members of the Commission of Inquiry met with Bishop *Belo* at his residence and heard his first hand account of the attack on the residence immediately after the announcement of the results of the popular consultation. Bishop *Belo* stressed that the perpetrators of human rights violations should be brought to justice, irrespective of whether they were East Timorese or Indonesians. During its visit to Dili, the

International Commission witnessed the welcoming ceremony for Mr. *Ramos Horta* who visited the Commission.

29. The visit to East Timor included meetings with Mr. *Sergio Vieira De Mello*, Special Representative of the Secretary-General for the United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET). The Commission also met with Major General *Peter Cosgrove*, Commander of the International Force, East Timor (INTERFET). Senior military officers of INTERFET and staff and police officers of UNTAET briefed the Commission extensively.

30. The Commission also received information and briefings from representatives of ICRC, UNHCR, WHO, UNICEF and international and local NGOs.

I. Testimonies Received from Victims and Witnesses in East Timor

31. The primary objective of the International Commission of Inquiry was fact-finding and gathering of information and it spent considerable time listening to testimonies provided by victims and witnesses, particularly those who had witnessed events directly. On some days, the Commission set out early in the morning to visit places outside Dili, where it interviewed victims and witnesses; returning to Dili, it continued to receive testimonies till late in the evening. As a result, in a period of nine days, it received detailed testimonies from more than 170 individuals. This is in addition to briefings and information provided by United Nations bodies and agencies, INTERFET and international and local NGOs. The International Commission of Inquiry while receiving testimonies was aware of the need for ensuring confidentiality.

32. The Commission gave special attention to receiving testimonies from women victims and also heard moving accounts from child victims.

33. After the first few days, the number of victims who wished to testify to the Commission became overwhelming. In Liquicia, Maliana and Suai and in Dili, the Commission was not able to interview all the persons who came to testify. It appears that, for the East Timorese, lodging complaints and seeking justice without fear was a new experience and their willingness to testify before the Commission was an expression of this new-found freedom. Victims and witnesses came to testify despite living amidst destruction and despite their lack of food and other basic needs. Most of them came on foot, since there was total lack of transport. Wherever the Commission visited, men, women and children warmly greeted it. The people of East Timor seemed to express a sense of joy despite the hardship and violence.

34. The members of the International Commission of Inquiry were confronted with testimonies surpassing their imagination.

35. The Commission interviewed a widow, whose husband had been killed. A young man came before the Commission who had been slashed in the abdomen and was still suffering from the injury. Several women who had gone through the trauma of rape and sexual abuse came to narrate their bitter experiences. Some of the raped women are now faced with unwanted pregnancies. The Commission met children who had witnessed the violence, including a six-year-old girl who lost her left eye during the shooting that took place at Bishop *Belo's* compound. These are just a few examples of the stories of human suffering that the Commission heard. It should be noted that suffering and a yearning for justice underlie the testimonies received by the Commission.

36. The following is a brief summary of testimonies received by the International Commission of Inquiry in various places in East Timor.

2. Liquicia

37. The evidence collected in Liquicia indicates that as early as February 1999, the militia had begun to intimidate people in the Territory. President *Habibie's* proposal in January 1999 for greater autonomy or independence for the Territory coincides with an increase in militia activity there.

38. Intimidation by the militia groups was often in the form of burning houses, destruction of property and beatings. The men fled to the hills and the women who remained behind were harassed and in some instances sexually abused.

39. An eyewitness described how on 17 March 1999, her father was stabbed and killed.

40. As a result of the increased activity of the militia, it appears that people began to seek refuge in towns. A witness stated that, in one instance, these internally displaced people were moved from Liquicia to Maubara.

41. In April, several hundred internally displaced people had sought refuge in the church in Liquicia. There is evidence that on 5 April a person was killed in the church and that militia and TNI were jointly responsible for this killing. On 6 April, according to an eyewitness account, militia and Indonesian army personnel went on a shooting spree at the church resulting in several deaths. A witness testified that he was engaged by TNI to remove 15 bodies from the site and dispose of them in the lake in Maubara. According to another witness employed as a nurse in a hospital in

Dili, six injured persons were brought from Liquicia to the hospital. She described a young woman who had been stabbed in the back and neck. A man had his right ear cut off and had stab wounds at the back, arms and shoulder.

42. Following the shooting in the church the intimidation continued. The nurse also testified that she had been threatened and the window of her vehicle damaged. She stated that the police had taken no action against the militia. In the Liquicia church killings and in other cases of intimidation, no action seems to have been taken to arrest the perpetrators or end the intimidation.

43. Another witness testified that on 18 April she and her husband had been taken to a police station, where she had been made to strip and her husband had been beaten. She had been ordered at gun-point to give information regarding CNRT. The militia stole things from her house but her house was not burned.

44. A woman victim testified that she had been interrogated by the militia about her links with CNRT and had been forced to work for the militia. The incident happened on 30 April.

45. Another woman witness testified that on May 7, TNI took her husband away. He was dragged and stabbed. He later died.

46. The evidence gathered in Liquicia, including that regarding the killings in the church, indicate that the TNI had begun engaging militias in the beginning of 1999 in a strategy to intimidate people to ensure their continued support for Indonesian rule in the Territory. The subsequent events indicate that this strategy was intensified after the 5 May agreement and the arrival of UNAMET to conduct the popular consultation.

3. Dili

47. According to a witness, on 17 April, four militia groups paraded in front of the Governor's office in Dili. Militia leaders and government officials were present. Speeches were made denouncing the CNRT leadership. The witness had observed 50 trucks brought by the militia. On the same day, she heard gunshots, and saw houses being burned. She also described police standing on the road as the militia marched along.

48. On the same day, according to one witness, people who had sought refuge in Manual Carrascalao's house were attacked by militia and members of TNI. This witness had accompanied the militia during the attack. Another witness testified that her husband, who had sought refuge in Manual Carrascalao's house, was killed on that day. Yet another witness testified that

on 19 April, 11 bodies were brought in a truck and he was asked to bury them near Maubara lake. According to him these bodies were from the killing that took place in Manual Carrascalao's house.

49. A witness testified that, on 12 June, she was intimidated and raped in Dili by a militia member.

50. Another woman victim testified that on 25 August, some militia came to her cafeteria with weapons. They ate without paying. She was scared and closed the cafeteria. After the vote, militia threatened to rape her, but she escaped to the mountains.

51. After the announcement of the results of the popular consultation, people sought refuge in Bishop Belo's house out of fear. According to Bishop Belo, on 6 September, there were about 5,000 people on the premises. TNI soldiers and militia surrounded the compound. Bishop Belo had a meeting with a senior TNI officer. According to a witness, the TNI soldiers said that they were there to protect the people from militia attack. The attack on the compound began after Bishop Belo was taken away. Eye-witness accounts indicate that TNI officers gave the order for and directed the attack. Two witnesses testified that they had seen three killings by stabbing. Another witness indicated that five persons were killed.

52. The International Commission met with a six year-old girl child who had lost her left eye as a result of being hit by a stray bullet when she was hiding with her mother at the Bishop's residence.

53. According to several witnesses, after the attack on the compound people were taken to the police station and later transported to West Timor.

54. On the same day, another witness, a staff member of Carter Center heard gunshots at the harbour and saw the Mobile Police with M16 weapons. This Witness' car was attacked and two other people were pulled from the car. He saw them being beaten up by the militia.

55. A staff member of a human rights organization testified that on 5 September his office was attacked. He sought police assistance. The police offered to escort to safety only the foreigners in the office. Finally, everyone was moved to the police station. After that, militia entered the building and took away everything. The building was vandalized and burnt. This witness also stated that at the police station he saw a list displayed identifying pro- and anti-independence groups. His organisation was listed as pro-independence. The list confirmed the witness' view that the attack on his office was pre-planned.

56. According to a journalist who testified to the Commission of Inquiry, on 5 Sep-

tember an armed militia man terrorized the journalists staying at the Makota hotel. The TNI just stood watching. As a result of this intimidation, journalists and media persons left Dili.

57. On 6 September, at 1.30 p.m. militia and TNI attacked the ICRC compound where in excess of 2000 Internally Displaced People (IDPs) had taken refuge. Journalists filmed this attack, and the forced movement, before the police forcibly removed the journalists to the UNAMET compound. According to eye-witness reports, the IDPs were all searched. Those who were found to possess items, such as small flags indicating they were pro-independence were separated from the rest. The IDPs were taken for deportation to West Timor.

58. A witness stated that on 7 September he saw TNI looting in the Turismo Hotel. On 9 September, he witnessed the burning of houses in Dili.

59. On 30 August, at *Bobo Leten* polling station Mr. *Joao Lopes*, a local UNAMET staff member was stabbed in the back with a knife. The victim later died. An international staff member testified concerning the stabbing. Another international staff member in whose house Joao Lopes died testified, concerning the efforts made to help the victim and his eventual death.

60. The International Commission of Inquiry received information from INTERFET and UNAMET Civilian Police (CIVPOL) that their investigation showed that militia killed a journalist from the Netherlands, Mr. *Sander Thoenes*, on 23 September. Mr. *Thoenes* was riding a pillion on a motorbike taxi when he and the driver, *Florindo da Conceicao Araujo*, were attacked.

61. The Commission received the testimony of a witness who had attended meetings with high-level Indonesian military and civilian officials in which plans were made to engage the militia in support of the pro-autonomy cause. The Commission also received documentary evidence regarding plans for the evacuation of people to West Timor in the event of the pro-independence proposal succeeding in the polls.

4. Los Palos

62. The Commission visited Los Palos on 27 November 1999. On arrival, it was informed by the Deputy Regional Commander of UN Civilian Police (CIVPOL) that he had recorded 14 murders and was in the process of identifying the sites of disposal of the bodies but was awaiting forensic assistance. He also stated that he had received information about the killing of 15 persons but for want of adequate staff he was unable to investigate all the crimes.

According to him, ex-militia personnel were aware of some 40-50 other cases.

63. A former government official testified that at an official meeting on 5 May 1999 the question of use of funds allocated for welfare activity to meet the cost of securing support for autonomy had been discussed. It had been decided to spend 3.5 million rupiah for the distribution of rice and other gifts to the people, with a view to manipulating the vote in favour of autonomy. The witness identified by name officials who were involved in taking that decision.

64. The next witness spoke about the killing of four persons in the TNI compound-Kodim 1629 Los Palos-at about 4.30 p.m. on 12 September 1999. He named the victims and the killers. He testified that next morning he saw blood in the garage of the TNI compound.

65. Another witness said that out of fear for his life he stayed in the TNI compound from 8 to 16 September 1999. He stated that after the United Nations forces left on 7 September 1999, the situation had rapidly deteriorated and there had been random shooting by the militia. People therefore took shelter in the TNI compound. During his stay in the TNI compound he had witnessed the TNI and the militia meeting together and planning the killing of people. He left for West Timor due to fear and returned on 23 October 1999.

66. A 16-year-old girl pointed to the place where her uncle had been killed in front of her. She had been spared. She said that while the women had been attacked they had not been killed.

67. A 22-year-old woman stated that, sometime in September 1999, the militia came and took away two women and gang-raped both of them. The witness identified by name militia members who were involved in the gang rape.

68. An 11-year-old girl spoke about the killing of her 13-year-old brother by the militia with a knife, while their mother had gone to Dili.

69. A former local government official testified that on 24 August 1999, in the sub district of Vikeke, the militia punched his people, hit two village leaders on the head and shot his secretary, but he did not die. The witness had not seen the actual assault by the militia but had taken the victims to the hospital in his vehicle for treatment. He stated that they had been assaulted because they were members of CNRT.

70. Another witness described how TNI and militia had killed his younger brother. On 9 September 1999, his brother had gone to a kiosk to buy cigarettes when six TNI men accosted and beat him and took him to the TNI compound. Later they dropped him

at a crossroads, where he was picked up by the militia who arrived on motorcycles. They put him on a truck and thereafter the witness heard three shots when the truck was hardly 100 meters away. He named the TNI personnel involved in the incident. He suspects that his brother was killed because he was a CNRT activist.

71. The International Commission of Inquiry also received information about the investigations being carried out by INTERFET and CIVPOL into the killing of nine persons, including nuns and priests, on 25 September at Los Palos. INTERFET had detained five suspected perpetrators, who had confessed to their involvement in the killings on 25 September 1999. The Commission did not interview the suspects.

5. Suai

72. A woman victim testified that on 16 September she was raped by a militiaman in a camp in Atambua. The victim stated that five other militiamen had watched the incident. She also testified that she witnessed the rape of a nurse by militia men in the same camp.

73. A man testified that he had been working as a cleaner at a militia headquarters and had witnessed Indonesian army personnel issuing arms to members of the militia group.

74. A woman victim testified that she had been raped in a camp in West Timor. A militiaman had told other women that the victim's father supported independence. Another militiaman had threatened her with a knife and she had been forcibly taken out of the camp and raped.

Suai Church Massacre

75. The Commission visited the site of the massacre that took place at the Suai church on 6 September. At the time of the massacre, several hundred persons had sought refuge in the church. In the incident, three priests Father Dewanto, Father Francisco and Father Hilario were killed. Accounts of the militia and TNI removing the bodies of those killed in the church have now been corroborated with the exhumation in West Timor of 26 bodies alleged to be victims of the killings in Suai church. These bodies were recovered from Oeluli beach, Kobalima district, approximately three kilometers inside West Timor. The exhumations were undertaken at the direction of the Indonesian National Inquiry Commission on East Timor. The forensic expert who accompanied the International Commission of Inquiry examined the bodies and concluded that the remains were of 3 priests, 12 males, 8 females and 3 bodies of undetermined sex. One was a child, two in their teens, six in their teens to mid-20s, twelve were middle-aged and two elderly.

Eyewitness Accounts of Suai Church Massacre

76. A woman witness stated that the women had been separated from the men and the men had been shot. She testified that militias were in the front and members of the TNI had stood behind them. She also testified that the victims of the killing included children.

77. The next witness stated that she had sought refuge in the church after the militia burned her house. At the church, she saw the militia and TNI throw grenades and then shoot the people who were trying to escape from the church.

78. Another witness testified that he was in the garage near the church when militia and TNI began shooting at the people in the church. He stated that the militia used machetes before shooting them.

79. A woman witness who had taken shelter at the church witnessed the shooting and killing. She testified that grenades were first thrown and when people began running they were shot or attacked with machete.

80. A witness testified to seeing the killing of two of the priests Fr. Hilario and Fr. Francisco. According to him, Fr. Hilario was shot first and Fr. Francisco was slashed with a machete. He also stated that the church was set on fire and he himself suffered burns when trying to escape from the church. He had visible burn marks on his right ear and face.

81. Another witness testified that he hid in Fr. Hilario's room when the militia and TNI began shooting. He identified by name two militiamen who shot Fr. Hilario in the abdomen.

82. A woman witness testified that her brother was killed at the Suai church. She also testified that her younger sister was injured during the shooting. She and her daughters were taken to the military headquarters where militiamen sexually abused her daughter.

6. Cailaco and Maliana/Bobonaro District

83. The International Commission received testimonies regarding cases of threats and violence against the population before the ballot. The witnesses identified by name the militia groups, TNI units and also some individuals who were involved in these incidents. The Commission also received evidence that the TNI had recruited militia and issued weapons to them.

Incidents in Cailaco in April 1999

84. An eyewitness testified that on 12 April 1999, next to the TNI residence in Cailaco,

people were forced to stand in a line by militia and TNI and then to kneel and pray. Then they were killed with automatic guns and pistols. The dead bodies were thrown on a truck and driven away. The witness identified the perpetrators by name. Twenty-two bodies were found later, 13 of them in one grave.

85. Another witness testified that during the days following these killings, people were intimidated. He also stated that on 14 April 1999, militia members killed two men.

Incidents in August 1999

86. A witness narrated the incident on 6 August 1999, when militia attacked the voter registration sites and the CNRT office in Maliana.

87. A witness testified regarding meetings held between TNI commanders and militia and village heads during which actions to be taken against pro-independence groups were planned. The planning included preparing a list of people who were suspected of being supporters of independence.

Incidents after the Ballot in September 1999

88. On 8 September 1999, over 100 militia entered the police station in Maliana, where about 6,000 people had sought shelter against the attacks of the military and militia. The police station was entirely surrounded with concentric rings: militia, the Mobile Police Unit and TNI. The people inside the police station were first attacked with machetes. When they fell down, they were hacked into pieces. This was done in front of the people, who were forced to watch. The witness identified by name members of the militia and TNI who were responsible for this massacre.

89. Forty-seven dead bodies were found later in the river. A witness testified that he had transported four bodies to the river in a vehicle.

90. An eyewitness stated that on 29 September 1999, in Maliana, militiamen killed two men.

91. According to a witness, about 4,000 people from Cailaco left East Timor and were forced to go to West Timor in September 1999.

92. The Commission received testimony regarding two attempted cases of rape before the ballot in Cailaco.

7. Forcible Movement of People

93. Following the announcement of the results of the popular consultation, a pre-

planned evacuation of people to West Timor was undertaken by sea and by road. The International Commission received documents that indicated systematic planning by TNI for forced deportation and displacement of people. Eye-witness accounts and reports from humanitarian agencies and journalists indicate that people were forcibly moved. About 200,000 people were moved from East Timor to West Timor and other parts of Indonesia. By the end of November, approximately 110,512 people had returned. About 110,000 people are still in West Timor.

94. A witness stated that she had been forced to go to West Timor and that, in West Timor, the militia had kidnapped two of her daughters.

95. Another witness gave evidence that he had been forced to go to West Timor by TNI and militia. Another witness stated that he had been among about 4000 people who had been gathered to be taken to West Timor.

96. The information provided by UNHCR supports testimonies given by individual witnesses.

97. There are reports of militia continuing their violent activities in the camps in West Timor. A witness testified that he had been forced to leave for Atambua in West Timor and that militia who had fled from East Timor who were there had attacked him. He had been arrested by TNI and handed over to militia, who had stabbed him. He showed his wounds from the attack. According to him his intestine had been pulled out. He had large scar on his stomach and on his left shoulder.

8. Forensic Investigation

98. During its visit to East Timor, the International Commission benefited from the presence of a forensic anthropologist, who accompanied the mission and provided a report regarding investigations into deaths. Based on the investigations conducted by INTERFET, the expert provided the following statistics:

- 165 deaths reported,
- 180 bodies recovered (plus 11 surface skeletons),
- 171 remains examined, and
- 77 individuals tentatively identified.

99. In his report to the Commission, the expert stated that,

"(...) death reports are now coming in fits and starts. Frequently while investigators are in an area checking on a reported case, new previously unreported cases come to light. The overall majority of graves continue to involve single individuals. This author shares

the impression of the previous forensic consultant that unless large mass graves are discovered, the present trend of reports representing single occupant graves with a scattering of graves containing small numbers of individuals will continue. At this date there has been no confirmation of the allegations that large numbers of bodies are disposed of in the sea. Logistical challenges presented in East Timor are significantly different from those of the former Yugoslavia and Rwanda where large mass graves are conducive to utilizing fixed exhumation teams and permanent examination facilities, often conveniently located side by side. Widely distributed single occupant or small graves require either that remains are transported to a central location, or that examinations are conducted in the area of the gravesite".

100. The Commission endorses the recommendations made by the expert. These are:

- To establish a permanent facility with space for body storage, evidence storage and space for a fixed photography station and evidence processing; in addition an outside area for pressure washing of clothing and space for cleaning of skeletal material; finally, office space for data entry and completion of autopsy reports;
- To establish a mobile autopsy capacity to perform post-mortem examinations outside Dili;
- To establish the identity of the dead and to ensure that part of the post-mortem procedure would be to obtain bone or tooth samples from remains and blood samples of putative relatives for future DNA identifications;
- To establish procedures for dealing with survivors. A clear-cut policy should be established for official custody of remains, their return to families and the support families can expect during this process. Those involved in interviewing survivors should be trained in supportive and sensitive techniques for doing so.

101. The expert also identified the need for ensuring coordination between the UNTAET Human Rights Unit and CIVPOL regarding the conduct of forensic and other investigations.

9. Health and Education Situation

102. The physical destruction has had an effect on the health and education services. Health service provision has been completely disrupted because of the destruction of buildings and movement of the population since the popular consultation. More than 70 per cent of health services have

been disrupted. Even where the buildings have not been destroyed, equipment, drugs and files were looted. Large numbers of health professionals were Indonesians and their departure has affected the delivery of health services. Malaria and TB control programmes have completely collapsed. Vaccination programmes for polio and measles have to be restarted.

103. Most school buildings have been destroyed. The education system is in a state of complete paralysis. Prior to the popular consultation, most teachers were non-East Timorese and they left the territory after the announcement of the results. The scarcity of trained teachers is a major problem. Those students who were studying at universities in Indonesia were forced to discontinue to their studies for security reasons. A large number of young men and women are in a situation where they may not be able to finish their higher education.

10. Documentary and other Evidence

104. The International Commission, in addition to collecting first-hand witness statements, reviewed reports and documents made available by UNAMET and UNTAET and international and national NGOs. The Commission also took note of the joint report and recommendations of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary and arbitrary executions, the Special Rapporteur on the question of torture and the Special Rapporteur on violence against women. In addition, the Indonesian National Commission of Inquiry on East Timor shared with the International Commission its initial findings on the situation of displaced people in West Timor.

105. The International Commission by a letter of 29 November 1999, requested the Government of Australia to provide it with any information it might have relating to the matters within the mandate of the Commission. The Government of Australia responded positively to that request and the Commission appreciates the Australian Government's cooperation.

106. The testimonies, documents, reports and other material received by the International Commission of Inquiry as part of its mandate have been deposited with the Secretary-General for future use.

C. Visit to Jakarta

107. The Commission visited Jakarta from 5 to 8 December 1999.

108. On 15 November 1999 the Chairperson of the International Commission of Inquiry wrote to the Indonesian Mission in Geneva requesting authorization for it to visit Jakarta and West Timor. On 19 November, the Commission also made a

oral request when it met with the Ambassador *Susanto Sutoyo*, Deputy Permanent Representative of Indonesia to the United Nations in Geneva. Authorization for the visit was received only on the night of 2 December 1999. Therefore the Commission was not able to undertake a visit to West Timor from Dili as originally planned. The International Commission had planned to visit West Timor with the help of international agencies to obtain first-hand information on the situation of displaced people in West Timor. The letter sent by the Indonesian Mission in Geneva dated 2 December 1999 authorizing the visit stated the following:

„I have the honour to convey the agreement of the Government of Indonesia for the visit of the International Commission of Inquiry to Indonesia with the following understanding:

„The agreement (for the visit) of the Indonesian Government was based on its continued commitment to cooperate with the United Nations Commission on Human Rights, and not on the resolution of the Fourth Special Session of the Commission and the decision of the ECOSOC.

The purpose of the visit is not to conduct a fact-finding or any investigation, but for dialogue and an exchange of views with officials of the Government of Indonesia and to cooperate with the National Commission on Human Rights in addressing the allegations of human rights violations in East Timor.

While the Indonesian Government has agreed for the visit to take place, it maintains its position that in view of the fact that the Indonesian National Commission on Human Rights has established a National Commission of Inquiry with the task of conducting an investigation on alleged human rights violations in East Timor, the establishment of an International Commission of Inquiry is unnecessary.

The details of the provisional programme of the visit should be finalised between the International Commission and the Government of Indonesia in Jakarta.”

109. During its visit to Jakarta in addition to meetings with the Indonesian Human Rights Commission and its National Commission of Inquiry on East Timor, the members met with Mr. *Juwono Sudarsono*, Minister of Defence, Mr. *Alwi Shihab*, and Minister for Foreign Affairs and Mr. *Marzuki Darusman*, Attorney General. The members also had an opportunity to meet with NGO representatives.

I. Cooperation with the Indonesian National Commission of Inquiry

110. On the basis of Commission on Human Rights resolution the International

Commission of Inquiry made efforts to establish close cooperation with the Indonesian National Commission of Inquiry on East Timor, inviting that Commission to send representatives to Geneva to meet with members of the International Commission prior to their departure to the region, or failing that, to meet with them in Darwin. Consequently, Mr. *Alberti Hasi-buan* and Mr. *Asmara Nababan* of the Indonesian National Commission of Inquiry on East Timor came to Darwin to meet with the members of the International Commission.

111. The dialogue that began in Darwin was continued in Jakarta where the two Commissions met together twice and had extensive discussions. The discussions focused on the question of ensuring justice and reconciliation, among other issues, the members of the International Commission sought clarification from the Indonesian National Commission regarding the nature and scope of an Indonesian human rights court to be established under the Presidential Decree issued by the previous government.

112. The members of the International Commission discussed the Presidential Decree and pointed out several deficiencies in it, the principal one being that it was prospective in character and applied only to violations committed after it came in effect on 8 October 1999. For human rights violations committed before that date, the existing criminal law would apply. The Indonesian National Commission conceded that the Decree would not cover human rights violations committed in East Timor and stated that the Government was preparing a new law for establishing a human rights court. The International Commission also pointed out that the right to claim compensation was virtually illusory since it would be difficult for East Timorese to come to Indonesia to make their claims.

113. The Indonesian National Commission and the Attorney-General acknowledged the concerns expressed by the International Commission and described a new law that was under preparation. The International Commission was not able to comment on the specifics of the law since the text was not available. Based on the description given by the National Commission, it was not clear that the new law would cover the violations committed in East Timor. The International Commission of Inquiry expressed the view that the new law as described was beset with problems and if enacted would not be efficacious. Since most violations took place in East Timor, the Government of Indonesia would not be in a position to investigate them. Moreover, witnesses fearing victimization would be reluctant to travel to Indonesia to testify in a court there, whatever its composition. In addition, there could be a host of logistical, as well as jurisdictional issues that might

not only make trials protracted but also result in miscarriages of justice. The Indonesian Commission and the Attorney General conceded the complexity of the legal problems but hoped that the new statute would address them to ensure justice to the East Timorese people.

114. The Indonesian Commission requested that it be allowed access to evidence, including witness testimonies, gathered by the International Commission. The International Commission responded by stating that it would submit its report including the evidence gathered to the Secretary-General and it would be for him to share the evidence, through a credible process that took account of the need to protect the witnesses.

115. The International Commission pointed out that further systematic investigation should be conducted to collect evidence that could be used for ensuring justice and accountability.

116. The International Commission of Inquiry appreciates having been able to establish close cooperation with the Indonesian National Commission of Inquiry on East Timor. The International Commission of Inquiry benefited from the information and insight shared with it by the Indonesian National Commission. The preliminary findings made by the Indonesian National Commission regarding the involvement of some elements of the TNI in the violations of human rights committed in East Timor are similar to the findings made by the International Commission of Inquiry.

2. Meetings with the Minister of Defence, the Minister for Foreign Affairs and the Attorney General

117. The members of the International Commission of Inquiry held separate discussions with the Minister of Defence, the Minister for Foreign Affairs and the Attorney General. It emerged from these discussions that the government acknowledged that some elements of the militia and the army were responsible for the abuses committed in East Timor. They expressed the view that the violence was mainly a question of conflict between East Timorese. The Indonesian intervention in East Timor in 1975 was also explained as having been an intervention to deal with conflict between those East Timorese supporting independence and those supporting integration with Indonesia. The popular consultation process was perceived by the Indonesian authorities as biased in favour of independence groups. A number of complaints to that effect had been made to UNAMET by pro-autonomy groups without any results. The violence that had erupted after the announcement of the results of the ballot was a result of that perceived bias and of

anger at losing the vote. The longstanding and close relations between some elements of the army and the militia made it difficult for the army to control the militias, including in West Timor.

118. In these meetings, the International Commission of Inquiry discussed the modalities for ensuring justice for East Timorese victims. Among the ideas that emerged from these meetings was the establishment of a United Nations sponsored truth and reconciliation commission, based on the South African model, with possibilities for both pardon and indictment. The International Commission of Inquiry pointed out the difficulties involved in an Indonesian agency investigating and an Indonesian court trying cases of violations committed in East Timor. The points raised were acknowledged by the Indonesian authorities to be genuine difficulties. The establishment of a commission for ensuring justice for East Timorese victims that would include persons appointed by the United Nations and the participation of East Timorese and Indonesian personalities, was discussed.

119. The International Commission of Inquiry also received reports and documents from the Indonesian authorities setting out the government's position, and providing information on its investigations of events in East Timor following the popular consultation.

IV. Conclusions

120. The International Commission of Inquiry, in preparing its conclusions for submission to the Secretary-General, has carefully considered the testimony of witnesses, the reports of experts, information provided by the United Nations in East Timor and INTERFET, reports of other organizations and its own observations in East Timor. It has also carefully considered the information and views provided by the Government of Indonesia, and the Indonesian Commission of Inquiry.

121. Due to the limitations, including time constraint encountered by the International Commission, its fact finding mission should be regarded as a starting point in the process of bringing those responsible for violations of human rights and international humanitarian law to justice.

122. The evidence gathered has led the Commission to a number of conclusions about the pattern of human rights violations in East Timor since January 1999 and those responsible for those violations. On the basis of those conclusions and in the light of the specific circumstances of the violations of human rights and breaches of humanitarian law in East Timor, the Commission has agreed on a number of recommendations.

A. Patterns of Human Rights Violations and Breaches of Humanitarian Law

123. The International Commission of Inquiry has concluded that there were patterns of gross violations of human rights and breaches of humanitarian law which varied over time and took the form of systematic and widespread intimidation, humiliation and terror, destruction of property, violence against women and displacement of people. Patterns were also found relating to the destruction of evidence and the involvement of the Indonesian Army (TNI) and the militias in the violations. More specifically, the International Commission would like to emphasise the following:

1. Intimidation and Terror

124. The evidence gathered shows that intimidation and terror were systematically used to prevent the people from freely exercising their political choice. Before the popular consultation ballot, intimidation and terror were primarily aimed at pro-independence groups and individuals. In the post-ballot period and after the announcement of the results, the attacks were widespread and took the form of vengeance.

2. Killings and Massacre

125. There is evidence of threats of violence against persons and actual violence resulting in injuries and deaths in large numbers. The killings were often brutal and gruesome. In some instances, massacres took place in sites where people had sought refuge.

3. Gender Violence

126. Because the men fled to the mountains, the women were targeted for sexual assault in a cruel and systematic way.

127. There is evidence of actual sexual abuse and rape of women. While in general, the militia refrained from killing women, they were subjected to humiliation and different forms of harassment that includes, stripping and sexual slavery. Women and children were also victims of force displacement into exile.

4. International Staff and Journalists

128. Local and international staff of UNAMET, other humanitarian agencies, NGOs and journalists were also targeted by the militia and TNI. After the announcement of the results of the consultation, this resulted in the evacuation of local and international staff of UNAMET and other agencies, as well as journalists and others. This seemed to be in order to prevent them from witnessing acts of violence and destruction of property that took place subsequently.

5. Destruction of Property

129. The acts of violence by militia and TNI included, burning down of houses and office buildings of pro-independence groups. The evidence gathered shows that before the popular consultation ballot, destruction of property was selective and not widespread, involving properties of specific individuals known for their support for pro-independence.

130. After the announcement of the results, the destruction was widespread and systematic in towns and cities. The Commission saw for itself the extent of damage in Dili and all the other sites it visited. The damage to private and public property ranges from 60 to 80 per cent in the whole country. Even more serious is the fact that most hospitals and health centres have been destroyed, as well as school buildings. The destruction includes damage to public utilities, such as water and power. The widespread and systematic nature of the destruction indicates that it was planned and coordinated.

6. Displacement of People

131. Evidence gathered shows that before the popular consultation ballot, intimidation and terror resulted in internal displacement of people. People sought refuge in churches and other safe areas, including fleeing to the mountains. Intimidation of the internally displaced included killings in places of refuge, denial of access to humanitarian agencies and, in some instances, denial of necessities such as water. The intimidation was aimed at dispersing people from their places of refuge.

132. After the announcement of the results of the popular consultation, thousands of people were forcibly assembled and moved to West Timor. The evidence shows that people were moved by sea and by road. The movement and evacuation of people would not have been possible without prior planning and a systematic execution of the plan.

133. Evidence gathered from people who have returned from West Timor shows that the people in the camps in West Timor have been subjected to intimidation and terror. The Commission also received reports of the abduction of children from camps. There is evidence of intimidation by militia to prevent those who want to return to East Timor from doing so. Due to all this, it was thus extremely frustrating for the Commission not to have been able to visit West Timor as it had requested from the beginning.

7. Destruction of Evidence

134. The information gathered by the Commission shows that there was a systematic

attempt to destroy evidence, including removal of bodies from the site of killings. The removal of dead bodies to West Timor from the massacre site in Suai church is a clear indication of the extent of efforts to conceal evidence. The Commission was in Dili when bodies of victims of the Suai massacre were brought back from West Timor after having been exhumed there by the Indonesian National Commission of Inquiry. There are possibilities that more bodies will be found on a day to day basis.

8. Indonesian Army and Militia Involvement

135. Evidence gathered shows that militia groups were responsible for the intimidation and terror experienced by the people of East Timor before and after the popular consultation.

136. The evidence further shows that the number of militia groups and their activities increased from January 1999. There is also evidence that the Indonesian Army and the civilian authorities in East Timor and some in Jakarta pursued a policy of engaging the militia to influence the outcome of the popular consultation. The approach pursued was to provide the impression that the East Timorese were fighting among themselves.

137. There is evidence that the policy of engaging militias was implemented by the Kopassus (Special Forces Command of TNI) and other intelligence agencies of the Indonesian army. The policy manifested itself in the form of active recruitment, funding, arming and guidance and of the provision of logistics to support the militias in intimidation and terror attacks.

138. There is evidence to show that, in certain cases, Indonesian army personnel, in addition to directing the militias, were directly involved in intimidation and terror attacks. The intimidation, terror, destruction of property, displacement and evacuation of people would not have been possible without the active involvement of the Indonesian army, and the knowledge and approval of the top military command.

139. The Indonesian police, who were responsible for security under the 5 May agreement, appear to have been involved in acts of intimidation and terror and in other cases to have been inactive in preventing such acts.

140. The Commission is of the view that ultimately the Indonesian army was responsible for the intimidation, terror, killings and other acts of violence experienced by the people of East Timor before and after the popular consultation. Further, the evidence collected to date indicates that particular individuals were directly involved in violations of human rights.

141. The Commission received allegations that armed groups supporting independence were also involved in violent attacks during the period from January 1999. The incidents were relatively fewer in number and confirmation of their existence has not been obtained.

9. Human Rights and International Humanitarian Law Violations

142. There is no doubt that the evidence gathered clearly demonstrates a pattern of serious violations of fundamental human rights and humanitarian law in East Timor. The violations include, but are not limited to, violations of the rights to life and to freedom from torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, violence against women, and violations of rights relating to freedom of assembly, association, opinion and expression, freedom from arbitrary arrest and exile, and freedom of movement and residence, and the right to own property. In addition, and particularly after the proclamation of the results of the consultation, further human rights were violated through the large-scale destruction, including the right to work, the right to an adequate standard of living, including food, clothing, housing and medical care, and the right to education.

B. Recommendations

1. Rapid Return of Displaced Persons

143. The Commission of Inquiry is deeply concerned about those individuals and families who were displaced from East Timor to other parts of Indonesia after the announcement of the results of the consultation and who are being retained against their will in camps without adequate contact with UNHCR or ICRC and who wish to return to their homes in dignity and safety. The Commission calls for the rapid resolution of this problem.

2. Disarming of Militias

144. The Commission of Inquiry calls for the disarming of the militias in West Timor as an important step towards enabling the East Timorese to return home safely. The Commission also calls for the demobilization of all non-regular forces in East Timor that are still under arms.

3. Investigation, Prosecution and Reparations

145. During its time in East Timor, the International Commission became acutely aware of the suffering of the people of East Timor by reason of the violations of human rights which had taken place. It also noted that most of the East Timorese who

addressed themselves to the Commission did not call for revenge or retribution, but sought justice, recognition of their rights and reconciliation.

146. The Commission believes it has a special responsibility to speak out on behalf of the victims who may not have easy access to international forums. They must not be forgotten in the rush of events to redefine relations in the region, and their basic human rights to justice, compensation and the truth must be fully respected. This is a responsibility which the United Nations must shoulder both in the short and long terms, in particular in its trusteeship relation with the people of East Timor as it administers the territory towards independence.

4. Special United Nations Responsibility

147. The actions violating human rights and international humanitarian law in East Timor were directed against a decision of the United Nations Security Council acting under Chapter VII of the Charter and were contrary to agreements reached by Indonesia with the United Nations to carry out that Security Council decision. Under Article 25 of the Charter, Member States agree to accept and carry out the decisions of the Security Council. The organized opposition in East Timor to the Security Council decision requires specific international attention and response. The United Nations, as an organization, has a vested interest in participating in the entire process of investigation, establishing responsibility and punishing those responsible and in promoting reconciliation. Effectively dealing with this issue will be important for ensuring that future Security Council decisions are respected.

5. A Human Rights Approach to Future Investigations

148. Future action with regard to the violations of human rights in East Timor should be governed by the following human rights principles: the individual's right to have an effective remedy for violations of human rights, which includes the State's responsibility to investigate violations, prosecute criminally and punish those responsible. See, Human Rights Committee, Views of 13 November 1995, Communication No. 563/1993 (Colombia) (CCPR/C/55/D/563/1993, para. 8(6)); the individual's right to reparation and compensation for violations of human rights from the State responsible

for the violations. See Basic Principles and Guidelines on the Right to Reparation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Humanitarian Law (E/CN.4/Sub.2/1996/17, annex); the need to act against impunity in order to discourage future violations of basic human rights.

149. The Commission of Inquiry concludes that, for the reasons set out above, the investigations into the violations and those responsible must be continued. This is especially important because new information and testimonies are daily becoming available with the return of people to East Timor.

150. In order to enable ongoing investigations to be continued and to avoid loss of evidence while the international investigation recommended below is being set up, full support should be given to the investigations being carried out by UNTAET. UNTAET should receive the forensic and investigative assistance it has requested, as well as the assistance required to set up rapidly a functioning judicial system in East Timor. The collaboration established between the United Nations and the Indonesian National Commission of Inquiry should also be pursued and support should be given to that Commission's investigations in Indonesia of violations committed in East Timor, and particularly for those reportedly still taking place in West Timor.

151. In considering how the future investigations of human rights and international humanitarian law violations could be organized and how those responsible could be punished and reparations made to the victims, the International Commission of Inquiry considered a number of specific suggestions. Some proposals were for an international criminal tribunal and others referred to experiences in other countries with truth and reconciliation commissions. In light of the above considerations and in order to respond to the violations of human rights in East Timor and to respond to the rights of the victims, the International Commission of Inquiry recommends the following:

6. International Independent Investigation and Prosecution Body

152. The United Nations should establish an independent and international body charged with:

- Conducting further systematic investigations of the human rights violations and violations of international humanitarian law in East Timor during the period from January 1999;
- Identifying the persons responsible for those violations, including those with command responsibilities;
- Ensuring reparations for the violations from those responsible;
- Prosecuting those guilty of serious human rights violations within the framework of its function to ensure justice; and
- Considering the issues of truth and reconciliation.

7. International Human Rights Tribunal

153. The United Nations should establish an international human rights tribunal consisting of judges appointed by the United Nations, preferably with the participation of members from East Timor and Indonesia. The tribunal would sit in Indonesia, East Timor and any other relevant territory to receive the complaints and to try and sentence those accused by the independent investigation body of serious violations of fundamental human rights and international humanitarian law which took place in East Timor since January 1999 regardless of the nationality of the individual or where that person was when the violations were committed

154. The International Commission of Inquiry makes these proposals to enable the Secretary General to recommend establishment of an appropriate mechanism taking into account various bodies that have been established previously for ensuring justice and reconciliation.

155. It is fundamental for the future social and political stability of East Timor, that the truth be established and those responsible for the crimes committed be brought to justice. Every effort has to be made to provide adequate reparation to the victims for only then can true reconciliation take place.

156. The International Commission of Inquiry wishes to express its appreciation to all those who assisted in its work and particularly the staff of UNAMET/UNTAET and INTERFET for the support provided in East Timor.

Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben samt Erläuterungen

September 1999

Einleitung

Mit ihren Beschlüssen von Helsinki vom Juli 1992 schuf die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) das Amt eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten als „ein Instrument zur Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt“. Dieses Mandat entstand hauptsächlich als Reaktion auf die Lage im ehemaligen Jugoslawien, von der man befürchtete, sie könne sich andernorts in Europa, vor allem in Ländern im Übergang zur Demokratie, wiederholen und damit die Verheißung von Frieden und Wohlstand zunichte machen, wie sie in der im November 1990 von den Staats- und Regierungschefs verabschiedeten Charta von Paris für ein neues Europa ausgesprochen worden war.

Am 1. Januar 1993 trat *Max van der Stoep* sein Amt als erster Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) an. Gebrauch machend von seiner beträchtlichen persönlichen Erfahrung als ehemaliger Parlamentsabgeordneter, Außenminister der Niederlande, Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen und steter Verfechter der Menschenrechte wandte sich *van der Stoep* den zahlreichen Auseinandersetzungen zwischen Minderheiten und Zentralbehörden in Europa zu, bei denen seiner Ansicht nach eine gefährliche Eskalation drohte. Auf dem Weg der stillen Diplomatie wurde der HKNM in mehr als einem Dutzend Staaten aktiv, darunter Albanien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Estland, Kasachstan, Kirgisistan, Kroatien, Lettland, Rumänien, die Slowakei, die Ukraine und Ungarn. Er konzentrierte sich dabei in erster Linie auf die Situationen von Angehörigen nationaler/ethnischer Gruppen, die in einem Staat die zahlenmäßige Mehrheit stellen, in einem anderen Staat jedoch in der Minderheit sind und deren Lage folglich das Interesse der Regierungen beider Staaten bedingt und eine potenzielle Quelle für Spannungen, ja sogar Konflikte zwischen den Staaten bildet. Tatsächlich haben derartige Spannungen einen Großteil der europäischen Geschichte bestimmt.

Wenn der HKNM Spannungen im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten nachgeht, tut er das als unabhängiger, unparteiischer und zur Zusammenarbeit bereiter Akteur. Er hat zwar keine Aufsichtsfunktion, wendet jedoch die internationalen Maßstäbe an, die von allen Staaten als wichtigster Rahmen für Analysen und

konkrete Empfehlungen des HKNM vereinbart wurden. Diesbezüglich muss an die von allen OSZE-Teilnehmerstaaten eingegangenen Verpflichtungen erinnert werden, vor allem jene im Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension von 1990, das in Kapitel IV detaillierte Normen in Bezug auf nationale Minderheiten enthält. Außerdem sind alle OSZE-Staaten an die Verpflichtungen im Rahmen der Vereinten Nationen bezüglich der Menschenrechte, einschließlich der Minderheitenrechte, und die überwiegende Mehrheit der OSZE-Staaten auch an die Normen des Europarats gebunden.

Im Verlauf von über sechs Jahren intensiver Tätigkeit kristallisierten sich ständig wiederkehrende Fragen und Themen heraus, mit denen sich der HKNM in mehreren Staaten auseinandersetzen musste. Dazu zählen unter anderem Bildung und Unterricht für Minderheiten und der Gebrauch ihrer eigenen Sprache, die insbesondere für die Wahrung und Entwicklung der Identität von Angehörigen nationaler Minderheiten äußerst wichtig ist. Im Hinblick auf die Durchsetzung einer angemessenen und systematischen Anwendung der einschlägigen Minderheitenrechte im OSZE-Gebiet ersuchte der HKNM die Stiftung für interethnische Beziehungen – eine 1993 geschaffene nichtstaatliche Organisation zur gezielten Unterstützung des HKNM – zwei Expertengruppen aus international anerkannten unabhängigen Fachleuten zusammenzustellen, die Empfehlungen zu zwei getrennten Bereichen ausarbeiten sollten: die Haager Empfehlungen über die Bildungsrechte nationaler Minderheiten (1996) und die Oslo-Empfehlungen über die sprachlichen Rechte nationaler Minderheiten (1998). Diese beiden Sätze von Empfehlungen dienen in der Folge politischen Entscheidungsträgern und Gesetzgebern in zahlreichen Staaten als Referenz. Die Empfehlungen können (in mehreren Sprachen) bei der Stiftung für interethnische Beziehungen kostenlos bezogen werden.

Ein drittes Thema, mit dem der HKNM immer wieder in Situationen konfrontiert war, in denen er beigezogen wurde, ist die Frage, in welcher Form nationale Minderheiten wirksam in die Staatsführung eingebunden werden können. Um die Ansichten und Erfahrungen der OSZE-Teilnehmerstaaten in dieser Frage kennen zu lernen und gleichzeitig den Erfahrungsaustausch der Staaten untereinander zu fördern, organisierte der HKNM und das Büro der OSZE für demokratische Institutionen und

Menschenrechte eine Konferenz aller OSZE-Staaten und einschlägiger internationaler Organisationen zum Thema „Staatsführung und Mitsprache: integrierte Vielfalt“, die vom 18. bis 20. Oktober 1998 in Locarno auf Einladung der Schweizerischen Eidgenossenschaft stattfand. In seiner abschließenden Erklärung fasste der Vorsitzende die auf der Konferenz besprochenen Themen zusammen und stellte fest, dass „(...) konkrete Folgeaktivitäten wünschenswert sind, etwa die Weiterentwicklung der verschiedenen Konzepte und Mechanismen einer verantwortungsvollen Regierungsführung unter wirksamer Beteiligung der Minderheiten, wodurch es zu einer Integration der Vielfalt innerhalb des Staates kommen soll“. Zu diesem Zweck ersuchte der HKNM die Stiftung für interethnische Beziehungen, gemeinsam mit dem Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law eine Gruppe international anerkannter unabhängiger Experten damit zu beauftragen, im Sinne der einschlägigen internationalen Normen Empfehlungen auszuarbeiten und Alternativen vorzulegen.

Das Ergebnis dieser Initiative sind die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben, nach jener schwedischen Stadt benannt, in der die Experten zuletzt zusammentrafen und die Empfehlungen zum Abschluss brachten. Unter den Experten befanden sich auf die betreffenden Bereiche des Völkerrechts spezialisierte Juristen, Politologen mit den Spezialgebieten Verfassungsordnung und Wahlsysteme und auf Minderheitenfragen spezialisierte Soziologen. Die Gruppe unter dem Vorsitz des Direktors des Raoul Wallenberg Institute, Professor *Gudmundur Alfredsson*, setzte sich aus folgenden Experten zusammen:

Professor *Gudmundur Alfredsson* (Island), Direktor des Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Universität Lund; Professor *Vernon Bogdanor* (Brite), Professor für Staatswissenschaft, Oxford University; Professor *Vojin Dimitrijevic* (Jugoslawe), Direktor des Belgrader Menschenrechtszentrums; *Dr. Asbjørn Eide* (Norweger), Dozent am Norwegischen Menschenrechtsinstitut; Professor *Yash Ghai* (Kenianer); Sir *Y.K. Pao*, Professor für öffentliches Recht, Universität Hongkong; Professor *Hurst Hannum* (Amerikaner), Professor für Völkerrecht, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University; *Peter Harris* (Südafrikaner), Senior Executive to the International Institute for Democracy and Electoral Assistance; *Dr. Hans-Joachim Heintze* (Deutscher), Dozent am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Ruhr-Universität Bochum; Professor *Ruth Lapidoth* (Israelin), Professorin für Völkerrecht und Vorsitzende des Akademischen Ausschusses des Instituts für europäische Studien, Hebräische Univer-

sität Jerusalem; Professor *Rein Müllerson* (Este), Ordinarius für Völkerrecht, King's College, University of London; *Dr. Sárolta Pufferlová* (Slowakin), Direktorin, Foundation Citizen and Minority/Minority Rights Group; Professor *Steven Ratner* (Amerikaner), Professor für Völkerrecht, University of Texas; *Dr. Andrew Reynolds* (Brite), Assistenzprofessor für Staatswissenschaft, University of Notre Dame; *Miquel Strubell* (Spanier und Brite), Direktor des Instituts für katalanische Sozio-Linguistik, Generalitat de Catalunya; Professor *Markku Suksi* (Finne), Professor für öffentliches Recht, Universität Åbo Akademi; Professor *Danilo Türk* (Slowene), Professor für Völkerrecht, Universität Laibach; *Dr. Fernand de Varennes* (Kanadier), Senior Lecturer in Law and Director of the Asia-Pacific Centre for Human Rights and the Prevention of Ethnic Conflict, Murdoch University; Professor *Roman Wieruszewski* (Pole), Direktor des Menschenrechtszentrums Posen, Polnische Akademie der Wissenschaften.

Da die bestehenden Normen für Minderheitenrechte Teil der Menschenrechte sind, gingen die Sachverständigen bei ihren Beratungen von der Prämisse der Einhaltung aller anderen Menschenrechtsverpflichtungen durch die Staaten, insbesondere der Nichtdiskriminierung, aus. Sie gingen weiter davon aus, dass alle Menschenrechte letztendlich die vollständige und freie Entfaltung der Persönlichkeit eines jeden Menschen unter Bedingungen der Gleichheit zum Ziel haben. Infolgedessen wurde davon ausgegangen, dass eine Bürgergesellschaft offen und durchlässig sein und alle Personen einschließlich der Angehörigen nationaler Minderheiten einbinden soll. Und da es das Ziel einer verantwortungsvollen und demokratischen Regierungsführung ist, den Bedürfnissen und Interessen der gesamten Bevölkerung zu dienen, wurde darüber hinaus die Prämisse gesetzt, dass alle Regierungen danach trachten, allen vom öffentlichen Entscheidungsprozess Betroffenen ein Höchstmaß an Mitgestaltungsmöglichkeiten zu gewähren.

Die Lund-Empfehlungen verfolgen ebenso wie die Empfehlungen von Den Haag und Oslo vor ihnen den Zweck, Staaten zu konkreten Maßnahmen zum Abbau der Spannungen zu bewegen, die mit nationalen Minderheiten zu tun haben, und solche Maßnahmen zu erleichtern und damit dem eigentlichen Ziel des HKNM, nämlich der Konfliktverhütung, dienlich zu sein. Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben unternehmen den Versuch, den Inhalt der Minderheitenrechte und anderer allgemein anwendbarer Normen für Situationen, in denen der HKNM beigezogen wird, in relativ klaren Worten auszudrücken und darauf aufzubauen. Die Normen wurden besonders im Hinblick darauf ausgelegt, ihre einheitliche Anwen-

dung in offenen und demokratischen Staaten zu gewährleisten. Die 24 Empfehlungen sind in die Kapitel Allgemeine Grundsätze, Teilnahme am Entscheidungsprozess, Selbstverwaltung und Mittel und Wege zur Sicherstellung der wirksamen Beteiligung am öffentlichen Leben gegliedert. Grundsätzlich verfolgt das Konzept der Lund-Empfehlungen zwei Richtungen: Teilnahme an der Regierung des Gesamtstaates und Selbstverwaltung in bestimmten lokalen oder inneren Angelegenheiten. Ein breites Spektrum von Regelungen ist hier möglich und auch bekannt. In einigen Empfehlungen werden alternative Lösungen vorgeschlagen. Alle Empfehlungen sind im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen in Teil I auszulegen. In den begleitenden Erläuterungen wird auf die einzelnen Empfehlungen näher eingegangen und ausdrücklich auf die maßgeblichen internationalen Normen verwiesen.

Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben

I. Allgemeine Grundsätze

1. Die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben ist ein wesentlicher Bestandteil einer friedlichen und demokratischen Gesellschaft. Erfahrungen in Europa und andernorts haben gezeigt, dass häufig besondere Vorkehrungen der Regierungen für nationale Minderheiten notwendig sind, um diese Beteiligung zu fördern. Diese Empfehlungen sollen die Einbindung von Minderheiten in das Staatsgefüge erleichtern und ihnen die Wahrung ihrer eigenen Identität und ihrer Besonderheiten ermöglichen und dadurch eine gute Regierungsführung und die Integrität des Staates fördern.

2. Diese Empfehlungen bauen auf den Grundprinzipien und -regeln des Völkerrechts auf, wie Achtung der Menschenwürde, Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung, die die Rechte nationaler Minderheiten auf die Teilnahme am öffentlichen Leben und die Ausübung anderer politischer Rechte berühren. Staaten haben die Pflicht, international anerkannte Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit zu achten, durch die die vollständige Entwicklung der Bürgergesellschaft unter der Voraussetzung von Toleranz, Frieden und Wohlstand erst ermöglicht wird.

3. Wenn eigene Institutionen eingerichtet werden, um die wirksame Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben sicherzustellen – wozu auch die Ausübung Hoheitsgewalt oder Verantwortung durch diese Institutionen gehören kann –, müssen sie die Menschenrechte aller Betroffenen achten.

4. Individuen definieren ihre Identität auf vielerlei Art und Weise, nicht nur durch

ihre Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit. Ob ein Individuum sich für die Zugehörigkeit zu einer Minderheit, der Mehrheit oder keiner von beiden entscheidet, liegt ausschließlich bei ihm selbst und darf ihm nicht vorgeschrieben werden. Darüber hinaus darf niemandem aus seiner Entscheidung oder Nicht-Entscheidung irgendein Nachteil erwachsen.

5. Werden Institutionen und Verfahren im Einklang mit diesen Empfehlungen geschaffen, sind sowohl Inhalt als auch Vorgehen wichtig. Um ein Vertrauensklima beizubehalten, sollten Regierungsbehörden und Minderheiten einen integrativen, transparenten und rechenschaftspflichtigen Konsultationsprozess einhalten. Der Staat sollte die öffentlichen Medien dazu ermutigen, vermittelt für eine Verständigung zwischen den Kulturen einzutreten und die Anliegen von Minderheiten aufzugreifen.

II. Teilnahme am Entscheidungsprozess

A. Maßnahmen auf der Ebene der Zentralregierung

6. Die Staaten sollten sicherstellen, dass Minderheiten die Möglichkeit einer wirksamen Mitsprache auf der Ebene der Zentralregierung erhalten, einschließlich besonderer Maßnahmen, falls dies notwendig ist. Diese Mitsprachemöglichkeiten können, je nach den Gegebenheiten, Folgendes umfassen:

- durch eine eigene Vertretung nationaler Minderheiten, zum Beispiel durch eine ihnen vorbehaltenden Anzahl von Sitzen in einer oder beiden Kammern des Parlaments oder in Parlamentsausschüssen, und andere Formen garantierter Teilnahme am Gesetzgebungsprozess;
- durch formelle oder informelle Absprachen über die Vergabe von Regierungspositionen, Mitgliedschaften im Obersten Gerichtshof oder im Verfassungsgerichtshof oder in Gerichten unterer Instanzen sowie von Positionen in erannten Beratungsgremien oder anderen hochrangigen Organen an Angehörige nationaler Minderheiten;
- durch Mechanismen, die sicherstellen sollen, dass die Interessen von Minderheiten in den maßgeblichen Ministerien berücksichtigt werden, zum Beispiel durch eigene Referenten für Minderheitenfragen oder den Erlass feststehender Richtlinien; und
- durch besondere Maßnahmen für die Aufnahme von Angehörigen einer Minderheit in den öffentlichen Dienst sowie die Verfügbarkeit von öffentlichen Dienstleistungen in der Sprache der nationalen Minderheit bei.

B. Wahlen

7. Erfahrungen in Europa und andernorts zeigen, wie wichtig der Wahlprozess für die Teilnahme von Minderheiten am politischen Geschehen ist. Die Staaten sollen gewährleisten, dass Angehörige nationaler Minderheiten ihr Recht auf Mitwirkung an der Führung der Staatsgeschäfte ausüben können, unter anderem durch die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts ohne Diskriminierung.

8. Die Vorschriften für die Gründung und die Tätigkeit politischer Parteien sollen das Völkerrechtsprinzip der Vereinigungsfreiheit befolgen. Dieses Prinzip beinhaltet das Recht, politische Parteien zu gründen, die auf der Identität einer Gemeinschaft beruhen, ebenso wie Parteien, die sich nicht ausschließlich mit den Interessen einer bestimmten Gemeinschaft identifizieren.

9. Das Wahlsystem sollte die Vertretung und den Einfluss von Minderheiten erleichtern.

- Wo Minderheiten räumlich konzentriert sind, können Einerwahlkreise eine ausreichende Vertretung von Minderheiten ermöglichen.

- Verhältniswahlsysteme, in denen der Anteil einer politischen Partei an den Sitzen in der gesetzgebenden Versammlung ihrem landesweiten Stimmenanteil entspricht, können der Vertretung von Minderheiten zugute kommen.

- Manche Formen der Präferenzwahl, bei denen die Wähler eine Reihung der Kandidaten nach ihren Wünschen vornehmen, können die Vertretung von Minderheiten erleichtern und der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaften förderlich sein.

- Niedrigere Sperrklauseln für eine Vertretung in der gesetzgebenden Versammlung können dafür sorgen, dass nationale Minderheiten stärker in die Regierungsführung eingebunden sind.

10. Die geographischen Grenzen der Wahlkreise sollten einer angemessenen Vertretung der nationalen Minderheiten entgegenkommen.

C. Maßnahmen auf regionaler und lokaler Ebene

11. Die Staaten sollten zur Förderung der Beteiligung nationaler Minderheiten auf regionaler und lokaler Ebene dieselben Maßnahmen ergreifen, wie die für die Ebene der Zentralregierung erwähnten (Absätze 6–10). Die Strukturen und Entscheidungsprozesse regionaler und lokaler Gebietskörperschaften sollten transparent und zugänglich gestaltet sein, damit sie der Beteiligung von Minderheiten förderlich sind.

D. Beratende Gremien und Beiräte

12. Die Staaten sollten in einem geeigneten institutionellen Rahmen beratende Gremien und Beiräte einrichten, die als Forum für den Dialog zwischen Regierungsbehörden und nationalen Minderheiten dienen. Dazu können auch eigene Ausschüsse für Themen wie Unterkunft, Grund und Boden, Bildung, Sprache und Kultur gehören. Die Zusammensetzung dieser Gremien sollte ihrem Zweck Rechnung tragen und dazu beitragen, dass Minderheiteninteressen wirksamer artikuliert und gefördert werden können.

13. Diese Gremien sollten die Möglichkeit haben, Entscheidungsträger mit Fragestellungen zu befragen, Empfehlungen auszuarbeiten, Gesetzesinitiativen und sonstige Vorschläge zu verfassen, Entwicklungen zu überwachen und zu vorgeschlagenen Regierungsbeschlüssen, die sich direkt oder indirekt auf Minderheiten auswirken könnten, Stellung zu nehmen. Die Regierungsbehörden sollten diese Gremien regelmäßig bei gesetzlichen und administrativen Maßnahmen, die Minderheiten betreffen, konsultieren, um zur Berücksichtigung von Minderheitenanliegen und zur Vertrauensbildung beizutragen. Damit diese Gremien wirksam arbeiten können, werden sie über entsprechende Ressourcen verfügen müssen.

III. Selbstverwaltung

14. Für eine wirksame Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben können nichtterritoriale oder territoriale Maßnahmen zur Selbstverwaltung oder eine Kombination von beiden erforderlich sein. Die Staaten sollten für derartige Maßnahmen entsprechende Mittel bereitstellen.

15. Damit diese Maßnahmen Erfolg haben, müssen sich Regierungsbehörden und Minderheiten über die Notwendigkeit im Klaren sein, dass in einigen Bereichen der Regierungsführung zentrale und einheitliche Beschlüsse erforderlich sind, in anderen Bereichen jedoch Verschiedenheit von Vorteil ist.

- Zu den Funktionen, die im Allgemeinen von den Zentralbehörden wahrgenommen werden, gehören Verteidigung, auswärtige Angelegenheiten, Einwanderung und Zölle, volkswirtschaftliche Entscheidungen und Währungsfragen.

- Andere Funktionen, wie etwa die unten angeführten, können von Minderheiten oder territorialen Verwaltungsbehörden allein oder gemeinsam mit den Zentralbehörden ausgeübt werden.

- Die Funktionen können asymmetrisch aufgeteilt werden, um unterschiedlichen Situationen von Minderheiten in ein und demselben Staat gerecht zu werden.

16. Institutionen zur Selbstverwaltung nichtterritorialer oder territorialer Art müssen auf demokratischen Grundsätzen beruhen, um sicherzustellen, dass sie die Ansichten der betroffenen Bevölkerungsteile unverfälscht berücksichtigen.

A. Nichtterritoriale Maßnahmen

17. Nichtterritoriale Formen der Regierung sind für die Wahrung und Weiterentwicklung der Identität und Kultur nationaler Minderheiten sinnvoll.

18. Am ehesten kommen für solche Maßnahmen die Bildung, Kultur, der Gebrauch der Minderheitensprache, die Religion und andere Angelegenheiten in Frage, die für die Identität und Lebensweise nationaler Minderheiten unverzichtbar sind.

- Einzelpersonen und Gruppen haben das Recht zu entscheiden, ob sie ihre Namen in der Minderheitensprache führen wollen, und ihre Namen amtlich anerkennen zu lassen.

- Unter Berücksichtigung der Vorgabe bildungspolitischer Richtlinien durch die Regierungsbehörden können Institutionen der Minderheiten die Lehrpläne für den Unterricht in ihren Minderheitensprachen, Kulturen oder beidem festlegen.

- Minderheiten können ihre eigenen Symbole und andere Ausdrucksformen ihrer Kultur bestimmen und gebrauchen.

B. Territoriale Maßnahmen

19. In allen Demokratien gibt es Vorkerungen für die Regierungsführung auf verschiedenen territorialen Ebenen. Die Erfahrungen in Europa und andernorts zeigen, dass es sinnvoll ist, bestimmte legislative und exekutive Funktionen von der zentralen auf die regionale Ebene zu verlagern, wobei es um mehr geht als eine Dezentralisierung der zentralen staatlichen Verwaltung von der Hauptstadt in regionale oder lokale Dienststellen. In Anwendung des Subsidiaritätsprinzips sollten die Staaten eine solche Delegation von Befugnissen nach territorialen Gesichtspunkten, einschließlich spezifischer Selbstverwaltungsfunktionen insbesondere dann in Erwägung ziehen, wenn dadurch die Chancen von Minderheiten verbessert werden, in sie selbst betreffenden Angelegenheiten Regierungswalt auszuüben.

20. Geeignete lokale, regionale oder autonome Verwaltungsbehörden, die den spezifischen historischen und territorialen Verhältnissen nationaler Minderheiten entsprechen, können eine Reihe von Funktionen übernehmen, um den Anliegen dieser Minderheiten wirksamer Rechnung zu tragen.

Zu den Funktionen, für die solche Verwaltungsbehörden primär oder zu einem überwiegenden Teil verantwortlich sind, gehören die Bildung, Kultur, der Gebrauch der Minderheitensprache, die Umwelt, lokale Planung, die natürlichen Ressourcen, Wirtschaftsentwicklung, das örtliche Polizeiwesen, und Unterkunft, Gesundheit sowie andere Sozialdienste.

Zu den Funktionen, die von zentralen und regionalen Behörden gemeinsam wahrgenommen werden, gehören Steuern, Justizverwaltung, Fremdenverkehr und Verkehr.

21. Die lokalen, regionalen und autonomen Behörden müssen die Menschenrechte aller, einschließlich der Rechte aller ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Minderheiten, achten und gewährleisten.

Garantien

A. Verfassungsmäßige und rechtliche Absicherungen

22. Maßnahmen zur Selbstverwaltung sollten rechtlich verankert sein und Änderungen sollten ganz allgemein nicht denselben Verfahren unterliegen wie einfache Gesetze. Maßnahmen zur Förderung der Teilnahme von Minderheiten an Entscheidungen können per Gesetz oder durch andere geeignete Mittel gesetzt werden.

– Maßnahmen in Form von Gesetzen im Verfassungsrang brauchen in der Regel zu ihrer Verabschiedung und Novellierung eine größere Mehrheit im Parlament oder die öffentliche Zustimmung.

– Änderungen von Selbstverwaltungsmaßnahmen im Gesetzesrang bedürfen oft einer qualifizierten Mehrheit im Gesetzgebungsorgan, in autonomen Gremien oder Vertretungsgremien nationaler Minderheiten beziehungsweise in beiden.

– Regelmäßige Überprüfungen der die Selbstverwaltung und Teilnahme von Minderheiten an Entscheidungen betreffenden Maßnahmen können eine sinnvolle Gelegenheit sein, um festzustellen, ob sie in Anbetracht der Erfahrungen oder geänderter Verhältnisse abgeändert werden sollten.

23. Es können auch vorläufige oder schrittweise einzuführende Maßnahmen erwohnen werden, durch die neue Formen der Mitsprache erprobt und entwickelt werden können. Diese Maßnahmen können auf dem Gesetzesweg oder auf informelle Weise für eine bestimmte Zeit geschaffen und – je nach ihrem Erfolg – erweitert, abgeändert oder aufgehoben werden.

B. Beschwerden

24. Die wirksame Teilnahme nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben bedarf ständiger Konsultationsmechanismen zur Verhütung von Konflikten und zur Beilegung von Streitigkeiten, erforderlichenfalls ergänzt durch zweckgebundene oder alternative Mechanismen. Derartige Methoden sind unter anderem:

- die gerichtliche Konfliktregelung, zum Beispiel die gerichtliche Überprüfung von Rechtsvorschriften oder Verwaltungsmaßnahmen, was voraussetzt, dass der Staat über eine unabhängige, für jedermann zugängliche und unparteiische Rechtsprechung verfügt, deren Entscheidungen Folge geleistet wird, und
- zusätzliche Streitbeilegungsmechanismen wie Verhandlung, Feststellung des Sachverhalts, Vermittlung, Schiedsspruch, ein Ombudsmann für nationale Minderheiten und eigene Kommissionen, die als Ansprechstelle und Mechanismen für die Behandlung von Beschwerden über Fragen der Regierungsführung dienen können.

Erläuterungen zu den Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben

Allgemeine Grundsätze

1. Sowohl die Charta der Vereinten Nationen (im Folgenden als „UN-Charta“ bezeichnet) als auch die Gründungsdokumente der KSZE/OSZE wollen den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bewahren und stärken, indem sie freundschaftliche und kooperative Beziehungen zwischen gleichermaßen souveränen Staaten, die die Menschenrechte einschließlich der Rechte der Angehörigen von Minderheiten achten, entwickeln. Die Geschichte zeigt nämlich, dass die Missachtung der Menschenrechte einschließlich der Minderheitenrechte die Stabilität innerhalb eines Staates untergraben und die zwischenstaatlichen Beziehungen beeinträchtigen können und somit den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährden.

Schon in Prinzip VII des Dekalogs der Schlussakte von Helsinki 1975 haben die Teilnehmerstaaten der OSZE den inneren Zusammenhang zwischen der Wahrung der legitimen Interessen von Angehörigen nationaler Minderheiten und der Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität betont. Dieser enge Zusammenhang wurde in den grundlegenden Dokumenten der Folgezeit bekräftigt, wie etwa im Abschließenden Dokument von Madrid 1983 (Prinzip 15), dem Abschließenden Dokument von Wien 1989 (Prinzipien 18 und 19) und der

Charta von Paris für ein neues Europa 1990, sowie in den Dokumenten späterer Gipfeltreffen, etwa dem Helsinki-Dokument 1992 (Kapitel IV Absatz 24) und dem Lissabonner Dokument 1996 (Kapitel I, Lissabonner Erklärung über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert, Absatz 2). Auf der Ebene der Vereinten Nationen findet dieser Zusammenhang zwischen Schutz und Förderung der Minderheitenrechte und der Erhaltung von Frieden und Stabilität unter anderem Ausdruck in der Präambel zur Erklärung der Vereinten Nationen von 1992 über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören (im Folgenden als „UN-Minderheitenerklärung“ bezeichnet). Darüber hinaus bekennen sich auch alle OSZE-Teilnehmerstaaten durch die Annahme der Charta von Paris für ein neues Europa zu einer demokratischen Regierungsform.

Damit Angehörige von Minderheiten ihre Menschenrechte gleichberechtigt und uneingeschränkt ausüben können, müssen sie wirksam in Entscheidungsprozesse eingebunden sein, insbesondere im Hinblick auf Entscheidungen, die sie unmittelbar betreffen. Die Situationen sind zwar im Einzelnen ganz unterschiedlich und die üblichen demokratischen Prozesse können durchaus angemessen sein, um die Bedürfnisse und Bestrebungen von Minderheiten zu erfüllen, doch zeigt die Erfahrung auch, dass oft spezielle Maßnahmen erforderlich sind, um die wirksame Teilnahme von Minderheiten an der Entscheidungsfindung zu erleichtern. Folgende internationale Regeln verpflichten die Staaten dazu, in entsprechenden Situationen in diesem Sinne tätig zu werden: Gemäß Absatz 35 des Dokuments des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension von 1990 (im Folgenden als „Kopenhagener Dokument“ bezeichnet) werden die Teilnehmerstaaten der OSZE „(...) das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten achten, wirksam an öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen, einschließlich der Mitwirkung in Angelegenheiten betreffend den Schutz und die Förderung der Identität solcher Minderheiten“, gemäß Artikel 2 Absätze 2 und 3 der UN-Minderheitenerklärung von 1992 haben „(...) Angehörige von Minderheiten das Recht auf volle Teilnahme am (...) öffentlichen Leben“ und „(...) das Recht auf wirksame Beteiligung an den auf nationaler und gegebenenfalls regionaler Ebene getroffenen Entscheidungen, welche die Minderheit betreffen, der sie angehören, oder die Regionen, in denen sie leben“, und nach Artikel 15 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats von 1994 (im Folgenden als „Rahmenübereinkommen“ bezeichnet) sollen die Vertragsparteien „(...) die notwendigen Voraussetzungen für die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Min-

derheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten (schaffen), insbesondere denjenigen, die sie betreffen“.

Die Schaffung von Möglichkeiten für eine wirksame Mitsprache geht davon aus, dass diese freiwillig erfolgt. Dahinter steht die Auffassung einer sozialen und politischen Integration, im Unterschied zu Prozessen und Ergebnissen, die eine Zwangsassimilation darstellen, vor der Artikel 5 des Rahmenübereinkommens warnt. Nur wenn die Wahrnehmung der legitimen Interessen von Minderheitenangehörigen auf Freiwilligkeit beruht, kann sie ein friedlicher Prozess sein, der optimale Ergebnisse hinsichtlich Grundsatzzpolitik und Rechtsetzung in Aussicht stellt. Derartige integrative partizipatorische Prozesse dienen somit dem Ziel einer verantwortlichen Regierungsführung, da sie die Interessen der gesamten Bevölkerung berücksichtigen – indem sie alle Interessen in das öffentliche Leben einbinden und damit letztendlich die Integrität des Staates stärken. In den internationalen Regeln für die wirksame Teilnahme von Minderheiten am öffentlichen Leben wird der Umstand betont, dass sich aus ihnen nicht irgendein Recht ableiten lässt, Handlungen zu unternehmen, die im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen, der OSZE oder des Europarats stehen, einschließlich der souveränen Gleichheit, der territorialen Integrität und der politischen Unabhängigkeit der Staaten (siehe Absatz 37 des Kopenhagener Dokuments, Artikel 8 Ziffer 4 der UN-Minderheitenklärung und die Präambel des Rahmenübereinkommens).

2. Im Sinne von Kapitel VI Absatz 25 des Helsinki-Dokuments 1992 bauen diese Empfehlungen auf den einschlägigen Verpflichtungen auf, da sie den Teilnehmerstaaten der OSZE „(...) weitere Möglichkeiten für eine wirksamere Verwirklichung ihrer einschlägigen KSZE-Verpflichtungen (bieten), darunter derjenigen betreffend den Schutz und die Schaffung von Bedingungen für die Förderung der ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität nationaler Minderheiten“.

Artikel 1 Ziffer 3 der Charta der Vereinten Nationen nennt als eines der Ziele der Organisation, „(...) eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen“ – in Artikel 55 Buchstabe c heißt es ergänzend, dass darunter auch „(...) die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion“ zu verstehen ist. Die Charta beruht auf der engen Beziehung zwischen

der Achtung der Menschenrechte und dem Weltfrieden und der internationalen Sicherheit; der Grundwert Menschenwürde kommt auch in Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und in den Präambeln des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966, des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 und des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965 zum Ausdruck. Diese Würde wohnt allen Menschen gleichermaßen inne und geht Hand in Hand mit gleichen und unveräußerlichen Rechten.

Ausgehend von der Prämisse der gleichen Würde und den unveräußerlichen Rechten ist der Grundsatz der Nichtdiskriminierung in buchstäblich allen internationalen Menschenrechtsdokumenten enthalten, darunter insbesondere in Artikel 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, den Artikeln 2 und 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und Artikel 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Artikel 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung untersagt unter anderem jede „auf der Abstammung und der nationalen oder ethnischen Herkunft“ beruhende Diskriminierung. Laut Artikel 14 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 (im Folgenden als „Europäische Menschenrechtskonvention“ bezeichnet) gilt der Grundsatz der Nichtdiskriminierung auch ausdrücklich für die „(...) nationale oder soziale Herkunft (oder) Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit“. Die meisten OSZE-Teilnehmerstaaten haben diese Erklärungen und Grundsätze auch in ihre Verfassungen übernommen.

Insoweit Angehörige nationaler Minderheiten zu einer wirksamen Beteiligung am öffentlichen Leben berechtigt sind, müssen sie dieses Recht ohne Diskriminierung ausüben können, wie dies in Absatz 31 des Kopenhagener Dokuments, Artikel 4 des Rahmenübereinkommens und Artikel 4 Ziffer 1 der UN-Minderheitenklärung festgelegt ist. Gemäß Artikel 4 Ziffer 2 des Rahmenübereinkommens geht der Begriff der gleichen Würde noch über den Grundsatz der Nichtdiskriminierung hinaus und erstreckt sich auch auf die „(...) vollständige und tatsächliche Gleichheit zwischen den Angehörigen einer nationalen Minderheit und den Angehörigen der Mehrheit“, zu welchem Zweck die Staaten „(...) erforderlichenfalls angemessene Maßnahmen in allen Bereichen des (...) politischen (...) Lebens“ ergreifen sollen, wobei „(...) sie in gebührender Weise die besonderen Bedingungen der Angehörigen nationaler Minderheiten“ berücksichtigen werden.

Der Verbindung, die die Empfehlungen zwischen der Achtung der Menschenrechte

und der Entwicklung einer Bürgergesellschaft herstellen, entspricht auch der Forderung nach einem „(...) wahrhaft demokratischen politischen Regime“, das nach der Präambel der Europäischen Menschenrechtskonvention eng mit der Gerechtigkeit und dem Frieden in der Welt verbunden ist. Die Teilnehmerstaaten der OSZE haben in der Charta von Paris für ein neues Europa bekräftigt, dass eine demokratische Regierungsform einschließlich der Achtung der Menschenrechte die Grundlage für den Wohlstand ist.

3. Werden eigene Institutionen zur Sicherstellung einer wirksamen Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben geschaffen, darf dies nicht auf Kosten der Rechte anderer geschehen. Alle Menschenrechte sind jederzeit einzuhalten, auch von Institutionen, denen gegebenenfalls durch den Staat Hoheitsgewalt übertragen wurden. Wenn Teilnehmerstaaten die für den Schutz der Identität von Angehörigen nationaler Minderheiten notwendigen Maßnahmen ergreifen, „(...) wird jede dieser Maßnahmen“ gemäß Absatz 33 des Kopenhagener Dokuments „(...) mit dem Prinzip der Gleichheit und Nichtdiskriminierung in Bezug auf die anderen Bürger des betreffenden Teilnehmerstaates in Einklang stehen“. In Absatz 38 legt das Kopenhagener Dokument weiter fest, dass „(...) die Teilnehmerstaaten (der OSZE) bei ihren Bemühungen, die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten zu schützen und zu fördern, ihren in den bestehenden Menschenrechtsübereinkommen und anderen einschlägigen internationalen Dokumenten eingegangenen Verpflichtungen uneingeschränkt nachkommen werden“. Das Rahmenübereinkommen enthält eine ähnliche Bestimmung in Artikel 20: „Bei der Ausübung der Rechte und Freiheiten, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben, haben Angehörige einer nationalen Minderheit die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und die Rechte anderer, insbesondere diejenigen von Angehörigen der Mehrheit oder anderer nationaler Minderheiten zu achten“. Dies bezieht sich insbesondere auf den Fall von „Minderheiten innerhalb von Minderheiten“, besonders im territorialen Zusammenhang (siehe Empfehlungen 16 und 21). Darüber ist auch die Achtung der Menschenrechte von Frauen zu verstehen, einschließlich des Verbots einer Diskriminierung „(...) im politischen und öffentlichen Leben des Landes“, wie Artikel 7 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979 bestimmt.

4. Der Grundsatz der persönlichen Entscheidung von Angehörigen einer Minderheit über ihre Identität beruht auf mehreren grundlegenden Verpflichtungen. Absatz 32 des Kopenhagener Dokuments lautet: „Die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit ist Angelegenheit der persönlichen

Entscheidung eines Menschen und darf als solche für ihn keinen Nachteil mit sich bringen". Artikel 3 Ziffer 1 des Rahmenübereinkommens hält in ähnlicher Weise fest, dass „(...) jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht (hat), frei zu entscheiden, ob sie als solche behandelt werden möchte oder nicht“, und dass „(...) aus dieser Entscheidung oder der Ausübung der mit dieser Entscheidung verbundenen Rechte ihr keine Nachteile erwachsen (dürfen)“. Auch in Artikel 3 Ziffer 2 der UN-Minderheitenklärung heißt es, dass „(...) Angehörigen von Minderheiten aus der Ausübung oder Nichtausübung der in dieser Erklärung niedergelegten Rechte kein Nachteil erwachsen darf“.

Die Freiheit des Einzelnen, zu entscheiden welcher Gruppe er sich zugehörig fühlt, ist notwendig, um die Achtung der persönlichen Autonomie und Freiheit sicherzustellen. Eine Person kann mehr als eine Identität besitzen, was nicht nur für ihr Privatleben, sondern auch für den öffentlichen Bereich maßgeblich ist. In einer offenen Gesellschaft, in der die Freizügigkeit von Personen und Ideen im Zunehmen ist, haben viele Personen mehrere Identitäten, die miteinander verschmelzen, nebeneinander bestehen oder einander (mit oder ohne Rangordnung) überlagern können, worin sich ihr unterschiedliches Zugehörigkeitsgefühl widerspiegelt. Gewiss leidet sich eine Identität nicht ausschließlich von der ethnischen Zugehörigkeit ab, noch verfügt ein und dieselbe Gemeinschaft über eine Einheitsidentität; verschiedene Mitglieder können diese Identität in unterschiedlichen Abstufungen und Ausprägungen empfinden. Je nachdem, um welche Angelegenheit es im konkreten Fall geht, können unterschiedliche Identitäten mehr oder weniger hervortreten. Infolgedessen kann ein und derselbe Mensch für unterschiedliche Zwecke eine andere Zugehörigkeit empfinden, je nachdem, welche Identität im Vordergrund steht und worauf es ihm in erster Linie ankommt. So ist es zum Beispiel in einigen Staaten möglich, dass man seine Steuererklärung in einer bestimmten Sprache abfasst, sich aber in einer lokalen Gemeinschaft für andere Zwecke für eine andere Zugehörigkeit entscheidet.

5. In einer Demokratie ist der Prozess der Entscheidungsfindung genauso wichtig wie der Inhalt der Entscheidungen. Da eine gute Regierungsführung nicht nur vom Volk ausgeht, sondern ihm auch dienen soll, sollten ihre Prozesse immer alle Betroffenen einbeziehen, für alle durchschaubar sein, damit sich jeder selbst ein Urteil bilden kann, und den Betroffenen gegenüber rechenschaftspflichtig sein. Nur solche Prozesse werden auf Dauer das Vertrauen der Öffentlichkeit genießen. Integrative Prozesse können in Form von Konsultationen, Abstimmungen, Referenden, Verhandlungen aber auch einer konkreten Zustimmung durch die direkt Betroffenen

erfolgen. Entscheidungen, die aus derartigen Prozessen hervorgehen, werden wahrscheinlich auch freiwillig befolgt werden. In Fällen, in denen die Auffassung der staatlichen Behörden wesentlich von jener der betroffenen Gemeinschaft abweicht, kann die gute Regierungsführung auch darin bestehen, dass die Dienste einer dritten Partei in Anspruch genommen werden, die helfen soll, eine möglichst zufriedenstellende Lösung zu finden.

Besonders im Hinblick auf nationale Minderheiten verpflichtet Absatz 33 des Kopenhagener Dokuments die OSZE-Teilnehmerstaaten dazu, Maßnahmen zu ergreifen, um „(...) die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität nationaler Minderheiten auf ihrem Territorium (zu) schützen und Bedingungen für die Förderung dieser Identität (...) nach entsprechenden Konsultationen (...) zu schaffen, wobei diese Konsultationen Kontakte mit Organisationen oder Vereinigungen solcher Minderheiten einschließen“. In Kapitel VI Absatz 26 des Helsinki-Dokuments verpflichten sich die OSZE-Teilnehmerstaaten außerdem dazu, „(...) Fragen nationaler Minderheiten in konstruktiver Weise, mit friedlichen Mitteln und durch Dialog zwischen allen betroffenen Parteien auf der Grundlage der KSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen (zu) behandeln“. Im Zusammenhang mit „(...) allen betroffenen Parteien“ anerkennt Absatz 30 des Kopenhagener Dokuments „(...) die bedeutende Rolle nichtstaatlicher Organisationen, und zwar einschließlich politischer Parteien, Gewerkschaften, Menschenrechtsorganisationen und religiöser Gruppen, bei der Förderung von Toleranz, kultureller Vielfalt und der Lösung von Fragen betreffend nationaler Minderheiten“.

Integrative Prozesse erfordern ein tolerantes Umfeld. Ein soziales und politisches Klima, in dem gegenseitige Achtung und Gleichberechtigung herrschen, muss rechtlich abgesichert sein und auch als soziales Ethos vermittelt werden, zu dem sich die gesamte Bevölkerung bekennt. Diesbezüglich kommt den Medien eine besondere Rolle zu. Auch Artikel 6 Ziffer 1 des Rahmenübereinkommens geht auf diese Fragen ein: „Die Vertragsparteien fördern den Geist der Toleranz und des interkulturellen Dialogs und treffen wirksame Maßnahmen zur Förderung der gegenseitigen Achtung und des gegenseitigen Verständnisses sowie der Zusammenarbeit zwischen allen in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Menschen, unabhängig von deren ethnischer, kultureller, sprachlicher oder religiöser Identität, und zwar insbesondere in den Bereichen Bildung, Kultur und Medien“. Insbesondere sollten die Staaten dafür sorgen, dass in der Öffentlichkeit keine herabsetzenden und abwertenden Bezeichnungen und Ausdrücke gebraucht werden, und Schritte einleiten, um negative Stereotypen zu bekämpfen. Im Idealfall sollten die Vertreter der betreffenden Gemeinschaft am

Beschluss und der Gestaltung aller Maßnahmen zur Bewältigung derartiger Probleme mitwirken.

II. Teilnahme am Entscheidungsprozess

A. Maßnahmen auf Ebene der Zentralregierung

6. Aufbauend auf Absatz 35 des Kopenhagener Dokuments wird in Abschnitt III Absatz 1 des Berichts des KSZE-Experten Treffens über nationale Minderheiten (Genf 1991) betont, dass „(...) bei der Erörterung von Fragen bezüglich der Lage nationaler Minderheiten in ihren Ländern diese eine wirksame Möglichkeit haben sollen, beteiligt zu werden (...) (und) dass eine angemessene demokratische Mitwirkung von Angehörigen nationaler Minderheiten oder ihrer Vertreter in Entscheidungs- oder Beratungsorganen ein wichtiges Element der echten Mitwirkung an öffentlichen Angelegenheiten darstellt“. Kapitel VI Absatz 24 des Helsinki-Dokuments verpflichtet die OSZE-Teilnehmerstaaten, „(...) in diesem Zusammenhang ihre Bemühungen (zu) verstärken, um sicherzustellen, dass Angehörige nationaler Minderheiten ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen frei ausüben können, einschließlich des Rechts auf umfassende Beteiligung am politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben ihrer Länder in Übereinstimmung mit den demokratischen Entscheidungsverfahren jedes Staates, einschließlich durch demokratische Teilnahme an der Entscheidungsfindung und an beratenden Gremien auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, unter anderem durch politische Parteien und Verbände“.

Mitwirkung bedeutet im Wesentlichen Einbindung, sowohl im Hinblick auf die Möglichkeit, einen wesentlichen Beitrag zum Entscheidungsprozess zu leisten, als auch im Hinblick auf die Auswirkung dieses Beitrags. Eine gute Regierungsführung geht auch von der Voraussetzung aus, dass Entscheidungen mit einfacher Mehrheit nicht immer genügen. Hinsichtlich der Struktur des Staates sind verschiedene Formen der Dezentralisierung geeignet, dafür zu sorgen, dass bei Entscheidungsprozessen sowohl auf gesamtstaatlicher als auch unterhalb dieser Ebene die Betroffenen in größtmöglichem Maße entscheidungsbefugt und rechenschaftspflichtig sind. Um das zu erreichen, stehen in einem Einheitsstaat, einem Bundesstaat oder einem Staatenbund verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. Die Vertretung von Minderheiten in Entscheidungsgremien kann durch ihnen vorbehaltene Sitze (durch Quoten, Förderungs- oder andere Maßnahmen) gewährleistet werden; andere Formen der Teilhabe umschließen die garantierte Mitgliedschaft in einschlägigen Ausschüssen mit und ohne Stimmrecht. Die Vertretung

in Exekutiv-, Justiz-, Verwaltungs- und anderen Gremien kann auf ähnliche Weise sichergestellt werden, sei es durch formale Anforderungen oder durch eine wohlgeleitete Praxis. Es können auch eigene Gremien zur Behandlung von Minderheitenanliegen geschaffen werden. Damit Möglichkeiten zur Ausübung aller Minderheitenrechte bedeutsam sind, müssen im öffentlichen Dienst bestimmte Maßnahmen getroffen werden, darunter die Gewährleistung des „(...) gleichberechtigten Zugang(s) zum öffentlichen Dienst“ gemäß Artikel 5 Buchstabe c des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

B. Wahlen

7. Eine repräsentative Regierung, die aus freien, fairen und regelmäßig stattfindenden Wahlen hervorgeht, ist das hervorsteckendste Merkmal der Demokratie in unserer Zeit. Das grundlegende Ziel lautet in den Worten von Artikel 21 Ziffer 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte: „Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt“. Diese grundlegende Norm ist in weltweiten und europäischen Verträgen enthalten, insbesondere in Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und in Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Für die OSZE-Teilnehmerstaaten gelten die Absätze 5 und 6 des Kopenhagener Dokuments, in denen es heißt, dass „(...) unter den Elementen, die die Gerechtigkeit ausmachen, die folgenden wesentlich für den umfassenden Ausdruck der dem Menschen innewohnenden Würde und der für alle Menschen gleichen und unveräußerlichen Rechte (sind): (...)“ und „(...) dass der durch regelmäßige und unverfälschte Wahlen frei und gerecht zum Ausdruck gebrachte Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität und Rechtmäßigkeit jeder Regierung bildet“.

Obwohl die Staaten einen großen Spielraum hinsichtlich der Entscheidung haben, auf welche Art und Weise sie diesen Verpflichtungen nachkommen wollen, müssen sie dabei jedoch jede Diskriminierung vermeiden und nach größtmöglicher Repräsentativität streben. So hat etwa im Rahmen der Vereinten Nationen der Menschenrechtsausschuss in Absatz 12 seiner Allgemeinen Bemerkung 25 (57. Tagung 1996) zu Artikel 25 des Paktes erläutert, dass „(...) freie Meinungsäußerung sowie Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit wesentliche Voraussetzungen für die wirksame Ausübung des Wahlrechts sind und umfassend geschützt werden müssen. (...) Informationen und Unterlagen über den Wahlvorgang sollten in Minderheitensprachen zur Verfügung stehen“. In Absatz 5 der Allgemeinen Bemerkung 25 wird überdies klargestellt, dass „(...) Mitwirkung an öffentlichen Angelegenheiten (...) ein weit-

gefasstes Konzept ist, das mit der Ausübung der politischen Macht zu tun hat, insbesondere der legislativen, exekutiven und administrativen Gewalt. Er umfasst alle Aspekte der öffentlichen Verwaltung und die Gestaltung und Umsetzung der Politik auf internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene“.

Da kein Wahlsystem aus der Sicht der unterschiedlichen Standpunkte und Interessen neutral ist, sollten die Staaten sich für das System entscheiden, das für ihre konkrete Situation die repräsentativste Regierungsform sicherstellt. Das ist vor allem für Angehörige nationaler Minderheiten von großer Bedeutung, die andernfalls nicht angemessen vertreten wären.

8. Grundsätzlich sollten Demokratien die Menschen ohne Einnischung frei entscheiden lassen, wie sie sich politisch organisieren – solange sie dies mit friedlichen Mitteln tun und dabei die Rechte anderer achten. Dies berührt im Wesentlichen die Frage der Vereinigungsfreiheit, die in den verschiedensten internationalen Instrumenten angesprochen wird, darunter in Artikel 20 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Artikel 22 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Absatz 6 des Kopenhagener Dokuments. Die Vereinigungsfreiheit wurde in Absatz 32.6 des Kopenhagener Dokuments und Artikel 7 des Rahmenübereinkommens auch speziell für Angehörige nationaler Minderheiten festgeschrieben. Noch konkreter verpflichtet Kapitel VI Absatz 24 des Helsinki-Dokuments die OSZE-Teilnehmerstaaten „(...) sicherzustellen, dass Angehörige nationaler Minderheiten ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen frei ausüben können, einschließlich des Rechts auf umfassende Beteiligung am politischen (...) Leben ihrer Länder (...) unter anderem durch politische Parteien und Verbände“.

Die uneingeschränkte Achtung der Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung wird sicherlich die Forderung nach und die Notwendigkeit von politischen Parteien, deren Grundlage ethnische Gemeinsamkeiten sind, weniger dringend oder überflüssig machen, doch können derartige Parteien, die eine Gemeinschaft vertreten, in manchen Situationen die einzige Hoffnung auf eine wirksame Vertretung spezifischer Interessen und damit auf eine wirksame Mitsprache sein. Parteien können natürlich auch nach anderen Gesichtspunkten gebildet werden, zum Beispiel nach regionalen Interessen. Parteien sollten idealerweise offen sein und über die engen Grenzen ethnischer Anliegen hinausgehen; große Parteien mit allgemeinen Anliegen sollten versuchen, Angehörige von Minderheiten einzubeziehen, damit weniger Bedarf an ethnischen Parteien besteht, beziehungsweise der Wunsch danach abnimmt. Diesbezüg-

lich kann der Typ des Wahlsystems, für das man sich entscheiden hat, wichtig sein. Jedenfalls darf keine politische Partei oder sonstige Vereinigung den Rassenhass schüren, was Artikel 20 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und Artikel 4 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung ausdrücklich verbieten.

9. Das Wahlsystem kann bestimmen, auf welche Weise die Auswahl sowohl des gesetzgebenden Organs als auch anderer Gremien und Institutionen, darunter auch einzelner Amtsträger, erfolgt. In einer Wahlkreis ist es durchaus möglich, dass Minderheiten in ausreichendem Maße vertreten sind, vorausgesetzt, die Wahlkreise sind entsprechend angelegt und die Minderheitengemeinden entsprechend konzentriert, das Verhältniswahlsystem könnte hingegen mithelfen, eine derartige Minderheitenvertretung zu garantieren. In den OSZE-Teilnehmerstaaten gibt es unterschiedliche Formen des Verhältniswahlsystems, etwa die „Präferenzwahl“, bei der die Stimmberechtigten die Kandidaten nach Wunsch reihen, „Systeme mit offenen Listen“, bei denen die Wähler einem Kandidaten einer Partei eine Vorrangsstimme geben und gleichzeitig für die Partei stimmen, die so genannte „Panaschierung“, bei der die Wähler mehrere Bewerber aus verschiedenen Parteien auswählen können, und die so genannte „Kumulation“ oder „Stimmenhäufung“, bei der jeder Wähler einem Vorrangskandidaten mehr als eine Stimme geben kann. Die Schwellen sollten jedoch nicht so hoch sein, dass sie eine Minderheitenvertretung behindern.

10. Bei der Festlegung der Grenzen von Wahlkreisen sollten die Belange und Interessen nationaler Minderheiten in Hinblick auf eine Sicherstellung ihrer Vertretung in Entscheidungsgremien berücksichtigt werden. Der Begriff „Gerechtigkeit“ bedeutet, dass niemand durch die gewählte Methode benachteiligt werden darf und dass alle Anliegen und Interessen in fairer Weise berücksichtigt werden. Im Idealfall sollten die Grenzen durch ein unabhängiges und unparteiisches Gremium festgelegt werden, um unter anderem auch die Einhaltung der Minderheitenrechte sicherzustellen. In den OSZE-Teilnehmerstaaten erfolgt dies häufig durch ständige, hauptberufliche Wahlkommissionen.

Keinesfalls sollten Staaten zum Zwecke der Aufweicung oder Abschaffung der Minderheitenvertretung die Grenzen von Wahlkreisen oder die Bevölkerungsverhältnisse in einem Wahlkreis verändern. Dies verbietet ausdrücklich Artikel 16 des Rahmenübereinkommens, während Artikel 5 der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung verfügt: „Vor jeder Änderung der lokalen Gebietsgrenzen werden die betroffenen lokalen Gebietskörperschaften zuvor, allenfalls im Wege eines Referendums, wo

dies gesetzlich möglich ist, angehört“ (siehe Empfehlung 19 über territoriale Maßnahmen).

C. Maßnahmen auf regionaler und lokaler Ebene

11. Diese Empfehlung gilt für alle Regierungsebenen unterhalb der Zentralbehörden (z.B. Provinzen, Departements, Bezirke, Präfekturen, Stadtgemeinden und Städte, gleichgültig ob es sich um Einheiten innerhalb eines Einheitsstaates oder um Bestandteile eines Bundesstaates handelt, einschließlich autonomer Regionen und anderer Behörden). Damit alle ihre Menschenrechte ständig und gleich ausüben können, müssen die auf der Ebene der Zentralregierung bestehenden Ansprüche auch auf der Ebene aller darunter liegenden Strukturen wahrgenommen werden können. Für die Schaffung von Strukturen auf regionaler und lokaler Ebene sind aber möglicherweise andere Kriterien heranzuziehen als für die Ebene der Zentralverwaltung. Strukturen können auch asymmetrisch angelegt werden, mit Abweichungen je nach den verschiedenen Bedürfnissen und Wünschen.

D. Beratende Gremien und Beiräte

12. Kapitel VI Absatz 24 des Helsinki-Dokuments verpflichtet die OSZE-Teilnehmerstaaten „(...) sicherzustellen, dass Angehörige nationaler Minderheiten ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen frei ausüben können, einschließlich des Rechts auf umfassende Beteiligung am politischen (...) Leben ihrer Länder (...), einschließlich durch demokratische Teilnahme an (...) beratenden Gremien auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene“. Dabei kann es sich um ständige oder zu diesem Zweck eingesetzte Gremien handeln, die Teil der Legislative oder der Exekutive, ihnen angeschlossen oder aber von ihnen unabhängig sind. In mehreren OSZE-Teilnehmerstaaten kennt man Ausschüsse parlamentarischer Gremien wie etwa Runde Tische zu Minderheitenfragen. Sie können auf allen staatlichen Ebenen einschließlich der Selbstverwaltung tätig sein und sind dies auch. Damit diese Gremien erfolgreich sind, sollten ihnen Vertreter der Minderheit und andere Personen angehören, die spezielle Sachkenntnis einbringen können, sie sollten mit angemessenen Mitteln ausgestattet sein und von den Entscheidungssträgern ernst genommen werden. Abgesehen von ihrer beratenden Tätigkeit können derartige Gremien ein nützliches institutionelles Bindeglied zwischen den Entscheidungssträgern und Minderheitengruppen sein. Sie können auch den Anstoß zu Maßnahmen auf Regierungsebene und in Minderheitengemeinden geben. Derartige Gremien können außerdem konkrete Aufgaben bei der Durchführung von Programmen, etwa im

Unterrichtswesen, übernehmen. Auch können für spezielle Zwecke eingerichtete Ausschüsse für manche Minderheiten besondere Bedeutung haben, und diese sollten in ihnen auch vertreten sein.

13. Wie derartige Gremien in konstruktiver Weise genutzt werden können, hängt von der jeweiligen Situation ab. In allen Fällen erfordert eine gute Regierungsführung positive Schritte seitens der Behörden, um bestehende Beratungsgremien zu befassen, bei Bedarf auf sie Bezug zu nehmen und sie um ihre Stellungnahmen zu ersuchen. Eine offene und einbeziehende Einstellung der Behörden zu diesen Gremien und ihren Mitgliedern wird zu besseren Entscheidungen und zu größerem Vertrauen in der breiten Öffentlichkeit beitragen.

III. Selbstverwaltung

14. Der Begriff „Selbstverwaltung“ impliziert ein gewisses Maß an Kontrolle, das eine Gemeinschaft über sie betreffende Angelegenheiten ausübt. Der Begriffsteil „(...) verwaltung“ bedeutet nicht notwendigerweise einen Anspruch auf ausschließliche Zuständigkeit. Er kann jedoch die Verwaltungshoheit, Management und genau umrissene gesetzgeberische und gerichtliche Zuständigkeiten einschließen. Das kann durch die Übertragung oder Zentralisierung von Machtbefugnissen beziehungsweise im Fall eines Bundesstaates durch die ursprüngliche Aufteilung von Hoheitsbefugnissen des Bundes erfolgen. In den OSZE-Teilnehmerstaaten werden „Selbstverwaltungs-Maßnahmen“ ganz unterschiedlich bezeichnet, etwa als Übertragung von Autonomie, Selbstverwaltung oder Selbstregierung. In keinem Fall enthalten sie ethnische Kriterien für territoriale Maßnahmen.

In Absatz 35 des Kopenhagener Dokuments nahmen die OSZE-Teilnehmerstaaten „(...) die Bemühungen zur Kenntnis, die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität bestimmter nationaler Minderheiten zu schützen und Bedingungen für ihre Förderung zu schaffen, indem sie als eine der Möglichkeiten zur Erreichung dieser Ziele geeignete lokale oder autonome Verwaltungen einrichten, die den spezifischen historischen und territorialen Gegebenheiten dieser Minderheiten Rechnung tragen und in Einklang mit der Politik des betreffenden Staates stehen“. Davon ausgehend heißt es in Abschnitt IV Absatz 7 des Berichts des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten (Genf), „(...) dass einige (Teilnehmerstaaten) auf entsprechende demokratischem Weg positive Ergebnisse erzielt haben, unter anderem durch (...) Lokal- und autonome Verwaltung sowie Territorialautonomie einschließlich der Errichtung von beratenden, legislativen und exekutiven Organen, die aus freien und regelmäßigen Wahlen hervorgegangen sind; Selbstverwaltung einer nationalen Minderheit in Angelegenheiten ihrer Identität, wo

Territorialautonomie nicht anwendbar ist; Arten dezentraler oder lokaler Regierung und Verwaltung; (...) Bereitstellung finanzieller und technischer Hilfe für Angehörige nationaler Minderheiten, die dies wünschen, zur Ausübung ihres Rechts auf Gründung- und Erhaltung ihrer eigenen Bildungs-, Kultur- und Religionseinrichtungen, -Organisationen und -Vereinigungen (...)“. Die Präambel der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung unterstreicht mit allgemeineren Worten die Bedeutung „(...) (eines Europas), das sich auf Demokratie und Dezentralisierung der Macht gründet“ und einen Beitrag „(...) zur Sicherung und Stärkung der lokalen Selbstverwaltung in den verschiedenen europäischen Ländern“ darstellt. Diesbezüglich heißt es auch in Artikel 9 der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung, dass derartige dezentralisierte Gebietskörperschaften ein Anrecht auf ausreichende eigene Finanzmittel haben sollen.

15. Da der Staat in gewissen Bereichen Aufgaben wahrzunehmen hat, die das gesamte Gemeinwesen betreffen, muss er für ihre Regulierung durch die Zentralbehörden des Staates sorgen. Typische Beispiele dafür sind: die Verteidigung, die zur Erhaltung der territorialen Integrität des Staates von größter Bedeutung ist; die Gesamtwirtschaftspolitik, die insofern wichtig ist, als die Zentralregierung zwischen Regionen mit wirtschaftlichem Gefälle einen Ausgleich schaffen muss; und die klassischen Angelegenheiten der Diplomatie. In dem Maß, in dem andere Wirkungsbereiche wichtige Auswirkungen für den gesamten Staat haben können, müssen auch sie zumindest bis zu einem bestimmten Grad von den Zentralbehörden geregelt werden. Die Regelung in diesen Bereichen kann auch gemeinsam wahrgenommen werden, etwa mit besonders betroffenen territorialen Einheiten oder Minderheitengruppen (siehe Empfehlungen 18 und 20). Dennoch muss auch die gemeinsame Wahrnehmung der Ordnungsgewalt mit den Menschenrechtsnormen im Einklang stehen und in praktischer und abgestimmter Weise gehandhabt werden.

Ein Bereich von ganz besonderer Bedeutung sowohl für den Gesamtstaat als auch für Minderheitengruppen, in dem es allgemein üblich ist, die Verantwortung nach territorialen oder nichtterritorialen oder auch nach beiden Gesichtspunkten gemeinsam wahrzunehmen, ist das Unterrichtswesen. Artikel 5 Ziffer 1 des Übereinkommens der UNESKO gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen führt aus, wie eine solche gemeinsame Verantwortung in diesem Bereich im Einzelnen erreicht werden kann:

„Die Vertragsstaaten kommen überein, (...) (b) dass es wesentlich ist, die Freiheit der Eltern und gegebenenfalls des gesetzlichen Vormunds zu achten, für ihre Kinder andere als die behördlich

unterhaltenen Unterrichtsanstalten zu wählen, sofern jene den Mindestnormen entsprechen, welche die zuständigen Behörden festgelegt oder genehmigt haben; dass es ebenso wesentlich ist, ihre Freiheit zu achten, im Einklang mit dem für die Anwendung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften geltenden Verfahren die religiöse und sittliche Erziehung der Kinder nach ihrer eigenen Überzeugung sicherzustellen; dass keine Person oder Personengruppe gezwungen werden soll, religiöse Unterweisungen zu empfangen, die mit ihrer Überzeugung unvereinbar sind;

(c) dass es wesentlich ist, den Angehörigen nationaler Minderheiten das Recht zuerkennen, ihre eigene Erziehungsrbeit zu leisten, hierbei Schulen zu unterhalten und im Einklang mit der innerstaatlichen Politik in Erziehungsfragen ihre eigene Sprache zu gebrauchen und zu lehren, jedoch mit Maßgabe,

(i) dass dieses Recht nicht in einer Weise ausgeübt werden darf, welche die Angehörigen der Minderheiten daran hindert, die Kultur und Sprache der Gesamtgemeinschaft zu verstehen und an ihren Tätigkeiten teilzunehmen, oder in einer Weise, die der staatlichen Souveränität Abbruch tut;

(ii) dass das Niveau des Unterrichts an diesen Schulen nicht niedriger sein darf als das allgemeine Niveau, das die zuständigen Behörden festgelegt oder genehmigt haben; und

(iii) dass kein Zwang zum Besuch dieser Schulen ausgeübt werden darf*.

16. Der in Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention sowie in den OSZE-Normen festgelegte Grundsatz einer demokratischen Regierungsführung gilt auf allen Ebenen und für alle Elemente der Regierungsführung. Wenn Selbstverwaltungsinstitutionen notwendig oder erwünscht sind, dann muss der Grundsatz der Demokratie in diesen Institutionen zur Anwendung kommen, damit alle ihre Rechte in gleicher Weise ausüben können.

A. Nichtterritoriale Maßnahmen

17. Dieser Abschnitt setzt sich mit der nicht-territorial gebundenen Autonomie auseinander – sie wird häufig als „persönliche“ oder „kulturelle Autonomie“ bezeichnet –, die vermutlich dann am sinnvollsten ist, wenn eine Gruppe geographisch zerstreut lebt. Eine derartige Aufteilung der Amtsgewalt bis hin zur Kontrolle bestimmter Themenbereiche kann auf gesamtstaatlicher Ebene oder im Rahmen territorialer Maßnahmen erfolgen. In allen Fällen muss die Achtung der Menschenrechte anderer sichergestellt sein. Darüber hinaus sollten für derartige Maßnahmen entsprechende Finanzmittel

vorgesehen werden, damit die öffentlichen Funktionen erfüllt werden können, und sie sollten das Ergebnis integrativer Prozesse sein (siehe Empfehlung 5).

18. Dies ist keine erschöpfende Aufzählung aller möglichen Funktionen. Viel wird von der jeweiligen Situation abhängen und dabei insbesondere von den Bedürfnissen und ausdrücklichen Wünschen der Minderheit. Je nach Situation werden die Minderheiten bestimmten Fragen große oder weniger große Bedeutung beimessen und sie werden in unterschiedlichem Ausmaß von den Entscheidungen in den betreffenden Bereichen betroffen sein. Manche Bereiche können alle gemeinsam betreffen. Minderheiten ist es ein besonderes Anliegen, ihre Namen in der Minderheitensprache zu führen, und zwar sowohl repräsentativen Institutionen als auch einzelnen Mitgliedern, ein Recht, das auch in Artikel 11 Ziffer 1 des Rahmenübereinkommens verankert ist. Bezüglich der Religion spricht sich die Empfehlung nicht dafür aus, dass die Regierung in religiöse Angelegenheiten eingreift, außer im Zusammenhang mit den an religiöse Körperschaften delegierten Befugnissen (z.B. den Personenstand betreffend). Diese Empfehlung zielt auch nicht darauf ab, dass Minderheiteninstitutionen die Kontrolle über Medien ausüben – obwohl Angehörige von Minderheiten die Möglichkeit haben sollten, eigene Medien zu gründen und zu nutzen, wie dies Artikel 9 Ziffer 3 des Rahmenübereinkommens vorsieht. Natürlich umfasst Kultur viele Aspekte, die auch Bereiche wie die Wohlfahrt, Unterkunft und Kinderbetreuung betreffen; bei der Wahrnehmung von Regierungsverantwortung in diesen Bereichen sollte der Staat Minderheiteninteressen berücksichtigen.

B. Territoriale Maßnahmen

19. In den europäischen Staaten besteht eine allgemeine Tendenz zur Delegation von Amtsgewalt und zur Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips, damit Entscheidungen in möglichst großer Nähe zu den unmittelbar Betroffenen und von diesen gefällt werden. Artikel 4 Ziffer 3 der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung drückt diese Zielsetzung wie folgt aus: „Die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben obliegt ganz allgemein in erster Linie den Gebietskörperschaften, die dem Bürger am nächsten sind. Bei Übertragung einer Aufgabe an eine andere Behörde sollte auf den Umfang und die Art der Aufgabe und die Erfordernisse der Wirksamkeit und Sparsamkeit Bedacht genommen werden“. Territoriale Selbstverwaltung kann dazu beitragen, die staatliche Einheit zu erhalten und gleichzeitig den Grad der Mitbestimmung und der Einbindung von Minderheiten zu erhöhen, indem sie auf einer Regierungsebene, die ihrer Bevölkerungskonzentration entspricht, größeres Mitspracherecht erhalten. Auch Bundesstaaten können

dieses Ziel erfüllen, ebenso wie eigene Autonomiebestimmungen innerhalb von Einheitsstaaten oder Bundesstaaten. Mischformen der Verwaltung sind ebenfalls möglich. Wie es in Empfehlung 15 heißt, sind keine einheitlichen Maßnahmen für den gesamten Staat notwendig, sie können sich vielmehr nach den Erfordernissen und den ausdrücklichen Wünschen richten.

20. Autonome Behörden müssen echte Hoheitsbefugnisse besitzen, um auf legislativer, exekutiver oder gerichtlicher Ebene Entscheidungen treffen zu können. Die Amtsgewalt innerhalb eines Staates kann zwischen den zentralen, regionalen und lokalen Behörden und auch zwischen Funktionen aufgeteilt sein. Absatz 35 des Kopenhagener Dokuments nennt als eine der Möglichkeiten „(...) geeignete lokale oder autonome Verwaltungen (...), die den spezifischen historischen und territorialen Gegebenheiten (...) Rechnung tragen“. Dadurch wird klargestellt, dass Einheitlichkeit innerhalb des Staates nicht erforderlich ist. Die Erfahrung zeigt, dass eine Aufteilung der Hoheitsbefugnisse auch in Bereichen der öffentlichen Aufgaben möglich ist, die üblicherweise von der Zentralregierung ausgeübt werden, darunter auch die Übertragung von richterlicher Gewalt (sowohl materiell als auch verfahrensrechtlich) und Befugnissen betreffend die herkömmliche Wirtschaft. Zum Mindesten sollte die betroffene Bevölkerung systematisch in die Ausübung dieser Befugnisse eingebunden sein. Gleichzeitig muss sich die Zentralregierung Befugnisse vorbehalten, um im gesamten Staat Gerechtigkeit und Chancengleichheit sicherzustellen.

21. Werden Befugnisse zur Verbesserung der wirksamen Beteiligung von Minderheiten nach territorialen Gesichtspunkten delegiert, müssen sie unter gebührender Berücksichtigung der ihrer Zuständigkeit unterliegenden Minderheiten ausgeübt werden. Die Verwaltungs- und Exekutivbehörden müssen gegenüber der gesamten Bevölkerung des Gebiets rechenschaftspflichtig sein. Dies ergibt sich aus Absatz 5.2 des Kopenhagener Dokuments, das die OSZE-Teilnehmerstaaten dazu verpflichtet, auf allen Ebenen und in Bezug auf alle Personen „(...) für eine Regierungsform zu sorgen, die ihrem Wesen nach repräsentativ ist, bei der die Exekutive den gewählten gesetzgebenden Körperschaften oder der Wählerschaft gegenüber rechenschaftspflichtig ist“.

IV. Garantien

A. Verfassungsmäßige und rechtliche Absicherung

22. Dieser Abschnitt befasst sich mit der Frage der „Festschreibung“, d.h. der rechtlichen Verankerung der Maßnahmen. In manchen Fällen können in alle Einzelheiten gehende rechtliche Vorkehrungen angebracht sein, in anderen Fällen können Rah-

menvereinbarungen ausreichen. In allen Fällen sollten, wie Empfehlung 5 festhält, die getroffenen Maßnahmen das Ergebnis eines offenen Verfahrens sein. Sobald diese abgeschlossen sind, ist jedoch Stabilität erforderlich, um für die Betroffenen, insbesondere für Angehörige nationaler Minderheiten, ein gewisses Maß an Sicherheit zu gewährleisten. Die Artikel 2 und 4 der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung bevorzugen eine verfassungsrechtliche Verankerung. Um die angestrebte Ausgewogenheit zwischen Stabilität und Flexibilität zu erreichen, kann es sinnvoll sein, eine regelmäßige Überprüfung der Maßnahmen vorzusehen, wodurch der Abänderungsprozess von vornherein entpolitisiert wird und der Überprüfungsprozess weniger polarisierend verläuft.

23. Diese Empfehlung unterscheidet sich insofern von Empfehlung 22, als sie zur Erprobung neuer und innovativer Regime ermutigt und sich nicht so sehr damit befasst, wie bestehende Maßnahmen abzuändern sind. Die verantwortlichen Behörden möchten möglicherweise ihre unterschiedliche Vorgangsweise nach Maßgabe der jeweiligen Situation mit den Zentralbehörden und Minderheitenvertretern abstimmen. Ohne einer abschließenden Beurteilung vorgreifen zu wollen, kann ein derartiger Ansatz positive Erfahrungen zeitigen, nicht zuletzt durch den Neuerungs- und Umsetzungsprozess.

B. Beschwerden

24. In Absatz 30 des Kopenhagener Dokuments „(...) erkennen“ die OSZE-Teilnehmerstaaten „(...) an, dass die Fragen der nationalen Minderheiten nur in einem demokratischen politischen Rahmen, der auf Rechtsstaatlichkeit beruht, und bei einem funktionierenden unabhängigen Gerichtswesen zufriedenstellend gelöst werden können“. Auch in Artikel 2 Ziffer 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte ist von wirksamen Beschwerdemöglichkeiten die Rede, wohngegen Artikel 11 der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung von einem „Rechtsweg“ spricht.

Eine gerichtliche Überprüfung kann durch Verfassungsgerichte und praktisch auch durch die einschlägigen internationalen Menschenrechtsgremien erfolgen. Nichtgerichtliche Mechanismen und Institutionen wie etwa nationale Kommissionen, Ombudsmänner, Beiräte für interethnische oder „Rassen“-Beziehungen usw. können ebenfalls eine wesentliche Rolle spielen, wie dies in Absatz 27 des Kopenhagener Dokuments, Artikel 14 Ziffer 2 des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und Absatz 36 des von der Internationalen Menschenrechtskonferenz 1993 als Wiener Erklärung und Aktionsprogramm verabschiedeten Dokuments vorgesehen ist.

Ist uns Afrika egal? Überlegungen zu einem offensichtlich vergessenen Kontinent

Seminar „Aktuell 2000“ der Bundesakademie für Sicherheitspolitik
 Bonn, 10.-11. März 2000

Hans-Joachim Heintze*

Die Überschrift für das Thema des wohlgeführten jährlichen Seminars der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) war diesmal besonders provokativ gewählt, denn jedermann wird die darin genannte Frage sofort mit „nein“ beantworten. Es ist auch zu bezweifeln, ob Afrika wirklich „offensichtlich“ vergessen ist. Freilich, die im Titel verankerte Provokation hat ihr Ziel erreicht: Das Interesse an der Veranstaltung war geweckt. Folglich fanden sich nach Auskunft der Veranstalter mehr Interessenten als zu den früheren „Aktuell“-Themen ein. Dennoch war nicht nur die „Masse“ das Erfreuliche, sondern die versammelte große Sachkenntnis und das Engagement. Gleichwohl war viel Ernüchterendes zu hören, was einmal mehr belegte, dass uns Afrika eben wirklich nicht egal sein kann. Dies unterstrich auch der Präsident der BAKS, Vizeadmiral a.D. Hans Frank, in seinen einführenden Bemerkungen.

Den ersten Kurzvortrag „Allgemeiner Überblick über die Problemregionen Afrikas unter besonderer Berücksichtigung der historischen Dimension“ hielt Prof. Rainer Tetzlaff von der Universität Hamburg. Sein Ausgangspunkt war die These, dass Afrika der Verlierer der Globalisierung sei, da es sich zunehmend als nicht wettbewerbsfähig erwiesen habe. Während es zu Beginn der 90er Jahre eine Phase des Aufbruchs gegeben habe, in der neue Hoffnungsträger an die Macht gekommen und Diktaturen gestürzt seien, die universalen Werte der Demokratie und Humanität breite Unterstützung gefunden hätten, habe sich durch neue Gewaltanwendungen das Bild danach wieder verändert. Der Westen sehe sich zunehmend in dem Dilemma, entweder für Werte einzutreten, oder die Stabilität zu fördern. Beide Ziele seien kurzfristig nicht miteinander kompatibel. Angesichts der Massenarmut könne es in afrikanischen Staaten keinen fairen Wettbewerb geben. Solange die politische Macht ein Weg zu Reichtum sei, werde es keinen normalen demokratischen Machtwechsel geben. Geändert habe sich allerdings die Haltung der Menschen in Afrika, die sich nun zunehmend von den Regierungen nicht mehr unterdrücken ließen. Gleichwohl hätte (der übliche) massive Wahlbetrug und die Gier der Regierenden, an der Macht zu bleiben, die Demokratie diskreditiert, zumal die zerstrittene Opposition zumeist

ein jämmerliches Bild biete, da sie auch nur nach den Fleischtöpfen schiele. Letztlich fehle eben ein historisch gewachsenes demokratisches Fundament.

Ein zweiter Schwerpunkt in Tetzlaffs Vortrag war der zunehmende Staatszerfall in Afrika, der das beherrschende Thema der nächsten Jahre darstellen werde. Beobachten könne man verschiedene Formen des Zerfalls: den schleichenden, der aus ethnopolitischen Verteilungskonflikten resultiere; die Impllosion von öffentlichen Einrichtungen durch die Ausplünderung des Staates und den Staatskollaps durch Bürgerkriege oder Sezessionen. Der Redner sah zehn Staaten direkt in Zerfallsprozessen befindlich, so dass es zu einer Umordnung des geographischen Raumes komme. Staatsgrenzen würden zunehmend unwichtig, da regionale Kräfte über die Grenzen hinweg agierten. Es entwickelten sich so außerstaatliche Souveränitätsformen und eine politisierte Ethnizität. Diese Prozesse seien insbesondere dann gefährlich, wenn sie mit Kriegen einhergingen und die „war lords“ damit in eine neue Rolle gelangten. Sie hätten nämlich kein Interesse an der Beendigung der Kriege, sondern profitierten davon. Die Konsequenz sei die Flucht der Landbevölkerung in die urbanen Zentren, die noch von den Regierungen gehalten würden.

Für die Zukunft malte Tetzlaff ein recht düsteres Bild. Demnach zerfalle Afrika in zwei Teile: In den wirtschaftlich interessanten Gebieten würde die öffentliche Ordnung von privaten Sicherheitsdiensten aufrecht erhalten, während die anderen in einem Zustand der Rechtslosigkeit versinken würden, in dem lokale Herrscher die Macht ausübten. In Europa herrsche Frustration und Pessimismus angesichts dieser Entwicklung. Gleichwohl könne uns Afrika aber nicht egal sein, weil wir erstens für die universelle Geltung der Menschenrechte eintreten müssten, notfalls auch mit humanitären Interventionen im Rahmen materieller Möglichkeiten. Zweitens liege es in unserem Sicherheitsinteresse, in Afrika die Staatlichkeit zu sichern, und zwar nicht nur, weil sonst Flüchtlingsströme drohten. Die Privatisierung von Sicherheit sei gefährlich, und das müsse auch den transnationalen Konzernen klar sein. Die Gegner seien die „war lords“. Drittens müsse Europa Afrika wegen der geographischen Nähe stabilisieren, obwohl es relativ wenig davon habe.

Der folgende Kurzvortrag von Dr. Bernhard Schwarzländer, dem Chefpidemiolo-

* Dozent Dr. Hans-Joachim Heintze ist Wiss. Mitarbeiter am IFHV, Bochum.

gen der Aids-Organisation der UNO, wandle sich dem Umstand zu, dass in Afrika Aids außer Kontrolle geraten sei. Dies sei um so bedenklicher, als bislang erst die Spitze des Eisbergs erkennbar sei. Die Krankheit – bereits Millionen von Opfern seien zu beklagen – habe dort solche Auswirkungen, dass sie mittlerweile ein Problem der internationalen Sicherheit darstelle. Folgerichtig habe sich nunmehr auch der UN-Sicherheitsrat damit befasst und die gefährlichen Auswirkungen auf die Entwicklung des Kontinents analysiert. Die Lebenserwartung und das Einkommen seien zurückgegangen, das Bildungswesen könne wegen Lehrermangel seine Aufgaben nicht erfüllen und die Firmen verzeichneten drastische Ertragsrückgänge. Als besonderes Sicherheitsproblem erweise sich, dass die Armeegehörigen drei- bis viermal häufiger als die Zivilbevölkerung verwechselt seien. Dies habe auch Auswirkungen auf die Bereitschaft anderer Staaten, afrikanische Soldaten an UN-Friedensmissionen zu beteiligen. Der Redner wandle sich dann den Gründen für die enorme Ausbreitung von Aids in Afrika zu. Er sah sie vor allem in einer gewissen Ignoranz ihr gegenüber, denn es dauere lange, bis sie zum Ausbruch komme. Auch sei Aids stigmatisiert, da es etwas mit der Sexualität zu tun habe. Die politische Führung sei deshalb früher nicht bereit gewesen, sich dazu zu äußern. Schließlich fehlten natürlich auch die materiellen Mittel und Anreize dagegen vorzugehen, da das Thema Hunger in den Gesellschaften so dominierend sei.

Der dritte Kurzbeitrag „Die Deutsche Afrikapolitik“ wurde von *Dr. Heinrich Kreft*, dem Forschungskoordinator im Planungsstab des Auswärtigen Amtes, gehalten. Er machte darauf aufmerksam, dass in Afrika nunmehr eine neue Generation herangewachsen sei, die eine mentale Loslösung von der kolonialen Vergangenheit vollzogen habe. Gleichwohl fordere die Zusammenarbeit mit Afrika Geduld und müsse sehr viel langfristiger angelegt sein, als in anderen Regionen. Für das AA stehe die Demokratieförderung im Vordergrund, weshalb auch der Wahlbeobachtung eine besondere Bedeutung zukomme. Es sei ein Erfolg der deutschen Außenpolitik, dass die „good governance“ und die Menschenrechte die Voraussetzungen für eine gute bilaterale Zusammenarbeit seien. Man unterstütze die OAU, weil die Zeit für von außen verordnete Lösungen in Afrika vorbei sei. Das erfordere einen verstärkten Dialog, weshalb zu bedauern sei, dass Deutschland wegen der Haushaltskürzungen Auslandsvertretungen habe schließen müssen. Insgesamt sah *Kreft* – anders als *Tetzlaff* – zahlreiche positive Ansätze in vielen Staaten Afrikas, weshalb ein „Afroessimismus“ nicht gerechtfertigt sei.

Die interessanten und offenkundig unterschiedlichen Kurzreferate reizten zu einer regen Diskussion. Dominierend war dabei die Einschätzung, dass Afrika zweifellos in einer sehr schweren Krise stecke. Es wurde sogar die Frage aufgeworfen, ob es nicht eine „Rekolonisierung“ geben müsse. Dies fand jedoch ebenso wenig Zustimmung wie

der Vorschlag, neue Protektorate zu schaffen. Mehrheitsfähig war wohl eher die Einschätzung, dass es wenig Sinn mache, die Demokratisierung von außen aufzuzwingen. Die Entwicklungen müssten vielmehr von den Staaten selbst ausgehen. Am treffendsten formulierte es Vizeadmiral a.D. *Frank*: Es gehe darum, Hilfe zu leisten, die die Würde der betroffenen Menschen respektiere.

Im Mittelpunkt des folgenden Semintages stand die Manfred Wörner-Rede des Generaldirektors des UN-Büros in Nairobi, Bundesminister a.D. *Klaus Töpfer*, zum Thema „Kann uns Afrika egal sein?“. Darin wurde einmal mehr deutlich, wie stark unser Schicksal in einer globalen Welt mit dem unseres südlichen Nachbarn verknüpft ist. Globale Probleme verlangen zwangsläufig globale Lösungen. Die dramatische Serie von Katastrophen sei Vorbote des Klimawandels, der die Entwicklungsländer besonders betreffe. Nur durch gemeinsame Anstrengungen könne die Menschheit diesen Herausforderungen begegnen.

Insgesamt war die Veranstaltung – trotz deprimierender Erkenntnisse – sehr gelungen. Die BAKS hat einmal mehr bewiesen, dass sie die Augen nicht vor der Wirklichkeit verschließt und Probleme offensiv angeht. Damit wird sie ihrem Auftrag gerecht. Die exakte Analyse der Sicherheitslage ist die erste Voraussetzung für die Erarbeitung von Modellen zu ihrer Verbesserung.

Der Einsatz von Kriegsschiffen: Völkerrechtliche Dimensionen maritimer Operationen

Gemeinsames Seminar für Offiziere der Deutschen Marine und Studenten bzw. Referendare der Rechtswissenschaft
Bremerhaven, 20.–24. März 2000

Jörg Asseburg/Thorsten Wonhöfer*

Vom 20.–24. März 2000 trafen sich mittlerweile zum vierten Mal Marineoffiziere und angehende Juristen im Ausbildungszentrum für Taktik und Verfahren (AZTV) der Marineoperationsschule Bremerhaven im Rahmen eines Seerechtseminars zum Gedanken- und Meinungsaustausch. Dieses Seminar lebt von der Kooperation von Wissenschaft und Praxis, sowohl in der Organisation, die gemeinsam vom AZTV und der Universität Augsburg erfolgte, als auch in der Durchführung, wobei nicht nur Teilnehmer, sondern auch Dozenten aus beiden Lagern gewonnen werden konnten. Unter den ca. 30 Teilnehmern waren zehn Studenten vertreten, während die übrigen Teilnehmer An-

gehörige der Marinetreitkräfte oder des Bundesministeriums der Verteidigung waren.

Die Begrüßung erfolgte durch den Kommandeur des AZTV, Kapitän zur See *Peter Feist*. Danach wurde die Veranstaltung mit den Vorträgen über maritime Operationen und kollektive Sicherheit begonnen.

Der Vortrag von Fregattenkapitän *Thomas Ackermann* über maritime Operationen und Seekriegsmittel stellte zunächst die klassischen Aufgaben der Marine und nicht kriegerische Militäroperationen vor. Der zweite Teil des Vortrags beschäftigte sich mit den Arten der Seekriegsführung, insbesondere mit den Seekriegsmitteln. Hier zeigte sich allerdings die unterschiedliche Vorbildung der Teilnehmer. War der Vortrag bis zu diesem Punkt für alle gleichermaßen

informativ und interessant, erforderte die detaillierte Darstellung der Seekriegsmittel von den anwesenden Studenten nun erhöhte Konzentration.

Doch schon beim nächsten Tagungspunkt der kollektiven Sicherheit, vorgetragen von Professor *Dr. Wolff Heintschel v. Heinegg*, konnten die Studenten ein wenig entspannter dem Vortrag folgen, da ihnen diese Materie durch Vorlesungen im Völkerrecht vertraut war. Professor *Heintschel v. Heinegg* vermittelte mit den Definitionen der kollektiven Sicherheit, des Krieges, der Angriffshandlung und der Zwangsmaßnahmen die Grundlagen für weitere Vorträge. Insbesondere die Definition der Angriffshandlung entzündete eine Diskussion darüber, wann eine Angriffshandlung vorliegt. Abgerundet wurde das Ganze durch Erlebnisberichte der Marineoffiziere. So bekam man einen Überblick über mögliche Aktionen auf hoher See. Die Mitwirkung der Anwesenden an den Vorträgen zeigte den Bedarf an einem Dialog zwischen Wissenschaft und Militär.

Erfreulicherweise ist es den Organisatoren auch diesmal wieder gelungen, das Seminar international auszurichten. Mit Professor *Dennis Mandsager* hat das U.S. Naval War

* Jörg Asseburg und Thorsten Wonhöfer sind Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

Colleague einen Vertreter entsandt, die nicht nur die Position der Vereinigten Staaten von Amerika überzeugend vertrat, sondern es auch verstand, die problematischen Aspekte dieser Position durch seine lockere, unterhaltsame Präsentation vertretbar darzustellen. Professor *Mandsager* referierte über „Law of the Sea: Freedom of Navigation Program“ sowie über „Rules of Engagement“. Nach einer Einführung in das Seerecht lag der Schwerpunkt im ersten Teil des Vortrages auf der Verdeutlichung des „Freedom of Navigation Program“. Hierbei handelt es sich um gezielte Aktionen der U.S. Navy, die verhindern sollen, dass einseitige unrechtmäßige Ansprüche auf Seegebiete durch Gewohnheitsrecht verfestigt werden. Danach sei die Nichtanerkenntnis der Ansprüche nur durch konsequentes Entgegenwirken mittels Konsultationen, diplomatischen Protesten und Präsenz zu verwirklichen. Die Vereinigten Staaten von Amerika betrachteten den Protest als wesentlichen Bestandteil nationaler Politik. Diese Einstellung sei nicht unumstritten und auch nicht ungefährlich. Gerade durch die Präsenz von Kriegsschiffen in sensiblen Zonen könne es zu Krisensituationen oder bewaffneten Konflikten kommen. Die Vertreter der Streitkräfte konnten auch hier durch zahlreiche Beispiele aus eigener Erfahrung die Diskussion bereichern. Professor *Mandsager* schloß seinen Vortrag mit dem Hinweis, dass nur eine Politik, die sich auf Wahrnehmung seiner Rechte durch Ausübung derselben begründe, es vereiteln könne, dass die schon jetzt als sensibel betrachteten Seegebiete zu noch sensibleren Bereichen würden und eine zukünftige, immerhin dem Seerecht entsprechende, Präsenz unmöglich machten.

Im zweiten Teil seines Vortrages behandelte Professor *Mandsager* die sog. „Rules of Engagement“ (ROE). Dieses sind Entscheidungshilfen für Krisensituationen, die zunächst dem einzelnen Soldaten die Sicherheit geben, bei deren Befolgung im Sinne seines Staates zu handeln, ihn also in seinem Handeln bestärken. Dies besitze eine nicht zu unterschätzende positive psychologische Wirkung auf den Soldaten. Um die Situation vor einer Eskalation zu bewahren, würden außerdem die Voraussetzungen und die Art der Gewaltanwendung festgelegt. Die Verantwortung für die ROE der Vereinigten Staaten von Amerika liege bei den verschiedensten Regierungsstellen, u.a. dem Präsidenten und dem Verteidigungsministerium. Besonders herausgestellt wurde, dass die ROE niemals das Selbstverteidigungsrecht einschränken könnten. Die sich daraus ergebenden Probleme für die Praxis wurden intensiv erörtert. So sei vor allem das Fahren von Schiffen im internationalen Verband durch die nicht einheitliche Terminologie mit Gefahren verbunden. Die Unterschiede in den NATO ROE und den US ROE machten sich im Zusammenspiel von der Beurteilung eines Angriffs – ob er bevorsteht oder bereits vorliegt – und von der extensiven

oder restriktiven Auslegung des Selbstverteidigungsrechts bemerkbar. Erschwerend kommt nach Ansicht der Praxisvertreter noch hinzu, dass man sich stets bewusst sein muss, mit wem man in den Verband fährt, also noch gegebenenfalls den jeweiligen nationalen politischen Hintergrund präsent haben muss.

Professor *Heintschel v. Heinegg* referierte anschließend über Seekriegsrecht und Neutralität. Das Neutralitätsrecht bestimme die rechtliche Beziehung zwischen den an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Staaten und einem unbeteiligten Staat. Es diene der Eingrenzung der Kriegshandlungen und solle die Situation vor einer Eskalation durch das Hinzukommen weiterer Konfliktparteien bewahren. Weiterhin sei beabsichtigt, den internationalen Handel so wenig wie möglich zu beeinträchtigen. Nachdem den Teilnehmern ein Überblick über die Geschichte und die rechtlichen Grundlagen vermittelt wurde, entwickelte sich wiederum ein fruchtbarer Dialog über die Definitionen und deren Auslegung. Juristische Ansichten über militärische Ziele und militärische Vorteile waren hier besonders gefragt. Dies ist als Interesse an akademischen Sichtweisen bzw. als Verlangen nach einer eindeutigen – zumindest juristischen – Position zu interpretieren. Darüber hinaus wurden der U-Boot-Einsatz und das Preisrecht mit seinen Maßnahmen erläutert.

Der Zielsetzung des Seminars folgend, wonach es nicht lediglich um eine Spezialisierung auf dem Gebiet des Seerechts, sondern vielmehr um eine Sensibilisierung für bestimmte Rechtsprobleme und einen Austausch beider Seiten mit dem Blick auf neue Erkenntnisse und ein besseres Verständnis ging, wurden in den Vorträgen von Korvettenkapitän *Bernd Rehr* und von Professor *Dr. Torsten Stein* von der Universität des Saarlandes konkrete Problemfelder angesprochen, mit denen Entscheidungssträger auf hoher See regelmäßig in Berührung kommen. So behandelte Korvettenkapitän *Rehr* die völkerrechtlichen Aspekte von Mineinsätzen. Auch hier gab es eine, in erster Linie an die Nichtmilitärs gerichtete, verständliche Einführung in die Funktionsweisen und Anwendungsgebiete der verschiedenen Minentypen. Der darauf folgende Vortrag von Professor *Stein* beschäftigte sich mit dem rechtlichen Aspekt des Schutzes von deutschen Handelsschiffen durch die Bundesmarine. Ein solches Schutzbedürfnis beruhe in der heutigen Zeit meist auf der Präsenz von Seeminern oder auf der wieder verstärkt auftretenden Piraterie. Professor *Stein* kam bei seinen Ausführungen zu dem Schluss, dass ein solcher Einsatz der Bundesmarine nicht explizit in der deutschen Verfassung geregelt sei, wie dies auch überwiegend in den Verfassungen anderer Staaten nicht der Fall sei. Daraus ergebe sich, dass die Einsatzmöglichkeiten der Marine lediglich durch das Völkerrecht beschränkt würden, wobei für den Einsatz

der Bundesmarine noch die Zustimmung des Bundestages mittels einfacher Mehrheit einzuholen sei. An dieser Stelle machten einige Vertreter der Marine unter den Seminarteilnehmern deutlich, dass sie eine abschließende gesetzliche Regelung einer jeweiligen Mandatisierung im Einzelfall vorziehen würden.

Einen Höhepunkt des Seminars bildete die von Professor *Heintschel v. Heinegg* vorgenommene Präsentation des Entwurfs eines Kommandanten-Handbuchs. Der Zweck eines solchen Handbuchs sei es, in knapper Form über wichtige Rechtsfragen Auskunft zu erteilen. Der vorgestellte Entwurf unterteile sich in drei Hauptschritte, die nacheinander den Einsatz im Frieden, den Einsatz im bewaffneten Konflikt und den Einsatz im Rahmen der kollektiven Sicherheit behandelten. Ganz konkrete Fragestellungen würden unter Berücksichtigung des innerstaatlichen Rechts, des Völkerrechts und der Staatenpraxis der Bundesrepublik Deutschland beantwortet. Mit dem Handbuch werde ein erhöhtes Maß an Entscheidungssicherheit und Handlungssicherheit erstrebt. Die anschließende Diskussion machte deutlich, dass eine solche Entscheidungshilfe durchaus willkommen ist. Weiterhin kamen aus den Reihen der Marinevertreter noch weitere Anregungen bezüglich noch zu behandelnder Problemfälle, die ebenfalls Eingang in dieses Werk finden sollen.

Die internationale Ausrichtung dieses Seminars wurde erneut durch die Vorträge von Professor *Mandsager* und Commander *John Flanagan*, Rechtsberater der britischen Royal Navy, unterstrichen. Professor *Mandsager* machte vermittels bereits ereigneter Vorfälle die Auswirkungen von fehlerhaften oder inhaltlich zu starren, nicht dynamischen ROE und von menschlichen Fehlverhalten bei der Anwendung der ROE deutlich. Er stellte ausdrücklich klar, dass die US Navy aus diesen Ereignissen gelehrt habe und versuche, für zukünftige Einsätze diese Fehlerquellen auszuschließen. Commander *Flanagan* gab zuerst einen Überblick über Kriterien, nach denen die Royal Navy das Personal für das Berufsfeld des operativen Rechtsberaters rekrutiert, um anschließend „Maritime Exclusion Zones“ (MEZ) zu erläutern. MEZ seien Gebiete, in denen im Konfliktfall eine Konfliktpartei umfassende Kontrollrechte in Anspruch nehme und fremden Schiffen den Zugang zu diesen Gebieten versage. Beim Verstoß gegen diese Anweisung ist beispielsweise ein Angriff ohne Vorwarnung möglich. Während die MEZ völkerrechtlich keineswegs unumstritten sei, beschrieb Commander *Flanagan* die diesbezügliche positive britische Auffassung, indem er auf die im Falkland-Konflikt gemachten Erfahrungen verwies. Es folgte ein lehrreicher Austausch der abweichenden Auffassungen der Bundesmarine und der Royal Navy.

Wesentlicher Bestandteil des Seminars war auch in diesem Jahr wieder das Bearbeiten

von Rechtslagen zum Seerecht und Seekriegsrecht in Arbeitsgruppen. So konnte das während des Seminars erworbene Fachwissen gleich angewendet werden. Die Rechtslagen enthielten Probleme im Zusammenhang mit dem Verminen internationaler Schifffahrtswege, die rechtliche Einordnung einer MEZ und die Auswahl und Formulierung von ROE in einer Krisensituation. Bei der Einteilung der vier Gruppen wurde auf eine ausgewogene Zusammensetzung von Offizieren und Juristen Wert gelegt. Auf diese Weise kam es zunächst zur Konfrontation der unterschiedlichen Arbeitsstile bei der Problemlösung. Doch nicht zuletzt durch die in dieser Woche vermittelte Kooperationsfähigkeit und das gute Verhältnis zwischen den Seminarteilnehmern, gelang es jeder

Gruppe zu einem ansprechenden Ergebnis zu kommen. Das Seminarziel wurde damit erreicht.

Neben einigen organisatorischen Ergänzungsvorschlägen war die Seminar Kritik durchweg positiv. Als weitere Steigerung des Seminars kam für die Anwesenden die Teilnahme eines Vertreters des Bundesministeriums der Verteidigung in Betracht. Dieser Vertreter könnte wie seine ausländischen Kollegen die Position seines Landes bei kritischen Aspekten von maritimen Operationen erläutern. In seinem Schlusswort würdigte der Kommandeur des AZTV, Kapitän zur See Feist, noch einmal den Entwurf des Kommandanten-Handbuchs und bekräftigte die Notwendigkeit von Seminaren wie diesem, die dazu dienen,

die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Militär zu verbessern. Die Teilnahme an dem Seminar ist eine äußerst fruchtbare Erfahrung und kann nur empfohlen werden.¹

¹ Die Kontaktaufnahme kann über die Marineoperationsschule, Ausbildungszentrum Taktik und Verfahren, Fregatenskapitän Michael Witte, Elbstr. 101, 27570 Bremerhaven, Telefon (0471) 9267710, E-mail: mfwitte@nwn.de, oder über die Universität Augsburg, Juristische Fakultät, Professor Dr. Wolf Heintschel v. Heinegg, Universitätsstr. 24, 86159 Augsburg, Telefon (0821) 5984600, E-mail: heinegg@jura.uni-augsburg.de, erfolgen.

Gabriele von Arnim/Volkmar Deile/Franz-Josef Hutter/Sabine Kurtenbach/Carsten Tessmer i.V.m. Deutsche Sektion von Amnesty International/Ludwig-Boltzmann-Institut für Menschenrechte (Wien)/Institut für Entwicklung und Frieden (Duisburg) (Hrsg.), Jahrbuch Menschenrechte 1999 und Jahrbuch Menschenrechte 2000

Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M. 1998 und 1999, 320 und 350 Seiten, DM 18,80 und DM 19,80

Hans-Joachim Heintze*

Die Menschenrechte haben in der internationalen Diskussion Hochkonjunktur. Politiker werden nicht müde, sie einzufordern, und scheuen nicht davor zurück, in ihrem Namen sogar Kriege zu führen. Mittlerweile gibt es ein ganzes Geflecht von völkerrechtlichen Instrumenten, die nahezu alle Aspekte der Menschenrechte einer Regelung unterzogen haben. Gleichwohl sind allerorts nach wie vor Verletzungen dieser Rechte festzustellen. An ihrer Aufdeckung und Überwindung an vorderster Stelle mitzuwirken ist eine vorrangige Aufgabe der Zivilgesellschaft. Sie kann dies nur durch die Mobilisierung der öffentlichen Meinung. Den Printmedien kommt in der seriösen Auseinandersetzung um die Menschenrechte nach wie vor die größte Bedeutung zu. Deshalb ist es zu begrüßen, dass sich der Suhrkamp-Verlag der Herausforderung stellte, ein Jahrbuch Menschenrechte auf den Markt zu bringen. Ein kommerzielles Risiko ist es allemal, selbst wenn hinter den Herausgebern wohleingeführte Organisa-

tionen und Institutionen wie ai oder das Boltzmann-Institut stehen. Letztlich muss also der Inhalt der Jahrbücher überzeugen. Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Er tut es sowohl von der sinnvollen Gliederung der Bände als auch von der Darstellung in den einzelnen Beiträgen, die grundsätzlich eine gelungene Mischung aus allgemeiner Verständlichkeit und Wissenschaftlichkeit darstellen. Damit sind die Bücher ein Gewinn für den Leser und die Menschenrechtsdebatte in Deutschland.

Die Jahrbücher gliedern sich in sieben Teile. Eröffnet wird jeweils mit der „Amnesty Lecture“, die sich zu einer grundsätzlichen Frage des Menschenrechtsschutzes äußert. Als besonders gelungen ist dabei der 1999er Beitrag von *Jingsheng* über die Menschenrechte in China anzusehen, der die Universalität dieser Rechte und ihren weltweiten Siegeszug unterstreicht – völlig zutreffend wird hier das Wort Optimismus unterstrichen. Da hat es *Pelinka* in seiner Lecture aus dem 2000er Band schon schwerer: Er stellt sich der Aufgabe, am Beispiel *Pinochets* und Kosovos nachzuweisen, dass das Zeitalter der Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen der gekom-

men sei. Beide Sachverhalte sind vielleicht nicht die gelungensten Exempel für die Fortentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes. Auch rechtstheoretische Einwände werden herausgefordert: Schwierigkeiten hat der Rezensent insbesondere mit seiner Ausgangsthese, wonach das deutlich „heraufdämmernde Ende der Doktrin der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ (S. 20) erkennbar sei. Dem ist entgegenzuhalten: Solange es staatliche Souveränität gibt, gibt es auch die Schutznorm des Einmischungsverbots. Was wir heute aber verfolgen können, ist die Internationalisierung der Menschenrechte, die sich darin äußert, dass massenhafte Verletzungen eben nicht mehr innere Angelegenheiten der Staaten sind und folglich nicht durch die nationale Souveränität gedeckt sind. Schwere Menschenrechtsverletzungen sind also keine legitime Souveränitätsausübung und folglich nicht durch das Einmischungsverbot geschützt. Insofern kommt es zu einem Prozess der „Erosion der staatlichen Souveränität“, wie zutreffend von *Baum* im Jahrbuch 2000 bezeichnet wird (S. 243). Diese Feststellung erscheint wichtig, da sie den Ausgangspunkt für ein Jahrbuch Menschenrechte darstellen muss und letztlich auch durchgängig in den meisten Beiträgen des Jahrbuchs *expressis verbis* oder implizit wieder auftaucht.

Das 1999er Jahrbuch steht zwangsläufig im Banne des 50. Jahrestages der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der folglich auch für das zweite Kapitel den „Themenschwerpunkt“ bildet. Hier tauchen mit *Robinson*, *Simon*, *Czempiel* und *van Boven* große Namen auf. Zwangsläufig werden Grundfragen der menschenrechtlichen Entwicklung aufgeworfen, so dass wiederum das Prinzip der Nichteinmischung angesprochen wird. *Simon* sieht es „modifiziert“, und zwar „durch die neuartige Strategie der humanitären militärischen Inter-

* Dozent Dr. Hans-Joachim Heintze ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFHV, Bochum.

vention" (S. 60), und wirft damit sofort sehr viele Fragen auf, die allerdings unbeantwortet bleiben. Van Boven nennt im gleichen Band wenige Seiten später solche Fragen: Ruanda, Srebrenica und die Haltung der Staatengemeinschaft (S. 72 f.). Solchermaßen eingestimmt analysiert Hamm anschließend die Bindungswirkung völkerrechtlicher Verträge beim Schutz vor schweren Menschenrechtsverletzungen (S. 84 ff.). Freilich: Die Frage so zu stellen, bedeutet das Ergebnis vorwegzunehmen. Menschenrechtsverträge können hier nichts ausrichten, so dass sich der Eindruck verfestigt, das Völkerrecht sei wirkungslos. Ein solches Resultat wäre entmutigend, muss aber zustande kommen, wenn mit den falschen Mitteln schwere Rechtsverletzungen bekämpft werden sollen. Der richtige Ansatz zum Umgang mit solchen Verstößen ist ein anderer: Massenhafte Menschenrechtsverletzungen sind keine innere Angelegenheit, sondern gefährden den internationalen Frieden. Folglich muss mit dem Sicherheitsrat das Organ handeln, das für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens zuständig ist. Er hat in den letzten Jahren mehrfach festgestellt, dass Menschenrechtsverletzungen Friedensbedrohungen darstellen und dementsprechend gehandelt (z.B. Somalia, Haiti, Ruanda). Der Rat hat dies zwar immer sehr zögerlich getan, war aber unter dem Druck der öffentlichen Meinung gezwungen zu handeln. Insgesamt war dies aus der Sicht der Völkerrechtstheorie ein enormer Durchbruch (wenngleich auch die Umsetzung sicher sehr entmutigend war). Es geht nun darum, dass der Rat auch zukünftig dieser Praxis folgt, großflächige Menschenrechtsverletzungen als eine Bedrohung des Weltfriedens charakterisiert und damit verlangt, dass die rechtstreuen Staaten diese gemeinsam zwangsweise bekämpfen. (Die rechtspolitische Katastrophe des Kosovo-Einsatzes der NATO war ja gerade, dass der Sicherheitsrat damit aus seiner Verantwortung für die Überwindung massenhafter Menschenrechtsverletzungen entlassen wurde.) Die von Hamm angesprochenen Menschenrechtsverträge sind ungeeignete Instrumente, um gegen solche Menschenrechtsverletzungen vorzugehen. Sie zielen lediglich auf zwischenstaatliche Kooperation zur Verbesserung der menschenrechtlichen Lage ab, wirken insofern präventiv und sollen ja gerade verhindern, dass es zu massenhaften Verletzungen kommt. Begeht ein Staat massenhafte Menschenrechtsverletzungen und verweigert die Kooperation, so müssen solche Verträge wirkungslos bleiben. Hier wären dann eher die von Baum beschriebene Menschenrechtskommission (S. 241 ff. im Band 2000) und schließlich der Sicherheitsrat zuständig.

Das 2000er Jahrbuch hat die „Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen“ zum Themenschwerpunkt. Das Problem wird erfreulich breit angegangen, indem sowohl Wahrheitskommissionen (Bronkhorst), die Straflosigkeit (Schulz zu Guatemala, Caya

zu Argentinien), die Rolle von Unternehmen (Schmelz), die Reintegration von Kindersoldaten (Janning), und der Schutz von Flüchtlingen (Rössel). Die Aufarbeitung durch internationale Strafgerichte wird in zwei Beiträgen von Böhm und Ambos behandelt. Angesichts interessanter Entwicklungstendenzen in diesem Bereich werden zukünftige Jahrbücher sicher noch breiter auf die völkerrechtliche Strafgerichtsbarkeit eingehen müssen, wengleich die Anlage dieses Kapitels im Jahrbuch 2000 völlig zu Recht unterstreicht, dass das Strafrecht nur eine Möglichkeit – und wahrscheinlich nicht die effektivste Art – der Aufarbeitung ist.

Sehr interessante Fragen werden in beiden Jahrbüchern unter der Rubrik „Zur Diskussion: Globalisierung und Menschenrechte“ aufgeworfen. Es wird auf die Rolle der Wirtschaft, die Stellung transnationaler Unternehmen, die „global governance“ und die sozialen Menschenrechte eingegangen. Die dahinterstehende rechtstheoretische Frage, inwieweit „non-state actors“ durch die Menschenrechte gebunden werden können, bedarf freilich noch weiterer Diskussion. Das Kapitel „Länder und Regionen“ muss zwangsläufig jeweils eine Auswahl treffen. Behandelt wurden bislang die USA, Iran, Mexiko, Saudi-Arabien, Belarus, Brasilien, China und Uganda. Die Beiträge sind mit großer Sachkenntnis geschrieben und vermitteln einen guten Einblick. Allerdings erliegen sie verschiedentlich – wahrscheinlich auf Grund der Kürze – manchmal der Gefahr vergrößerte Darstellung. Hinsichtlich der USA werden völlig zurecht die Praxis der Todesurteile gegen unter 18-jährige Straftäter und der Vorbehalt gegen Art. 6 UN-Menschenrechtspakt kritisiert (S. 140). Nicht ganz verständlich ist allerdings, dass hierbei der Eindruck erweckt wird, die USA verstießen damit auch gegen die UN-Kinderrechtskonvention, die Amerikanische Menschenrechtskonvention sowie gegen die beiden Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen. Diesen Verträgen gehören sie nicht an, folglich können sie nicht dagegen verstoßen. Hinzu kommt auch noch, dass das Vierte Genfer Abkommen und die Zusatzprotokolle nur in bewaffneten Konflikten anwendbar sind, so dass diese hier ohnehin nicht anwendbar sind. Wenn sich die USA also „fragen lassen (muss), wie es um ihre Verpflichtung, internationale Menschenrechtsstandards einzuhalten, bestellt ist“ (S. 140), so bleibt tatsächlich nur die Frage, ob ihr oben genannter Vorbehalt zu Art. 6 Rechtswirkung entfalten kann oder widerrechtlich ist. Es wäre allerdings zu weitgehend, deshalb die „Wirksamkeit des Vertragsbeitritts in Frage (zu) stellen“ (S. 88).

Gewünscht hätte man sich bei den Länderartikeln, dass die sehr nützlichen Berichte der betroffenen Staaten an die jeweiligen menschenrechtlichen Vertragsorgane stärker herangezogen worden wären. Diese Berichte bedürfen dringend der Aufwer-

tung (symptomatisch ist auch, dass sie von Hamm im Jahrbuch 1999, S. 84 ff. noch nicht einmal als Durchsetzungsmitglied für Menschenrechte genannt werden), um gerade dem auch bei Menschenrechtsinteressierten zunehmenden Eindruck entgegenzuwirken, dass die Weltorganisation und internationale Verträge auf diesem Gebiet wenig bewirkt hätten. In diesem Lichte ist die Trennung der „Länderberichte“ von dem folgenden Kapitel „Internationale Menschenrechtsarbeit“ vielleicht nicht sehr günstig. Die einzelnen Berichte zu den verschiedenen UN-Organisationen und zur EU sind gleichwohl hochinformativ und lesenswert, zumal hier zumeist Praktiker über ihre Erfahrungen berichten (so Baum über die Menschenrechtskommission und Nowak über die Menschenrechtskammer für Bosnien und Herzegowina).

Schließlich ist den Herausgebern ausdrücklich zum letzten Kapitel zu gratulieren, den „Menschenrechten in Deutschland“. Mit diesem Teil stellen sie sich der Erkenntnis, dass Menschenrechte zu Hause anfangen und nur dann eine glaubwürdige weltweite Politik betrieben werden kann, wenn man Defizite nicht nur bei anderen sieht. Als besonders hervorhebenswert ist der Beitrag von Marx zum vierten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung (Jahrbuch 1999, S. 261 ff.) anzusehen, der auf Widersprüchlichkeiten hinweist. Wünschenswert wäre, dass sich das Jahrbuch zukünftig auch mit den deutschen Berichten an die verschiedenen Vertragsorgane beschäftigt. Die Mitwirkung und Kritik der „National Coalition für die Durchsetzung der UN-Kinderrechtskonvention“ ist ein gutes Beispiel dafür, wie sich NGOs an dem Berichtsverfahren beteiligen und der staatlichen Tendenz zur „Schönfärberei“ entgegenwirken können.

Schlussendlich bleibt zu resümieren, dass die Jahrbücher sehr lesenswert sind. Vorteilhaft ist die Kürze der einzelnen Artikel und dass sie zumeist der Neigung widerstehen, in wissenschaftliches Kauderwelsch zu verfallen. Das eröffnet den Büchern einen großen Leserkreis. Für wissenschaftlich Interessierte bieten einige, leider nicht alle, Artikel am Schluss Literaturhinweise. Dem praktischen Menschenrechtsarbeiter kommen die Anhänge entgegen, wobei insbesondere die Internet-Adressen sehr nützlich sein dürften. Zu bedauern ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass Bildungseinrichtungen in dieser Liste nicht auftauchen. So sucht man beispielsweise nach dem internationalen Aufbaustudiengang „Human Rights and Democratization“, der alljährlich nahezu 100 Menschenrechtsexperten europaweit ausbildet, vergeblich. Hoffentlich ändert sich dies beim mit großem Interesse erwarteten Jahrbuch 2001.

¹ Internet: hrd-euromaster.venis.it.

Horst Fischer/Sascha Rolf Lüder (Hrsg.), Völkerrechtliche Verbrechen vor dem Jugoslawien-Tribunal, nationalen Gerichten und dem Internationalen Strafgerichtshof: Beiträge zur Entwicklung einer effektiven internationalen Strafgerichtsbarkeit

Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht, Band 35
Berlin Verlag Arno Spitz, Berlin 1999, 442 Seiten, DM 79,-

Frank Jarasch*

Der Aufbau einer effektiven internationalen Strafgerichtsbarkeit – von den Internationalen Strafgerichtshöfen für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda zum künftigen ständigen Internationalen Strafgerichtshof (International Criminal Court [ICC]) – schreitet rasch und unaufhaltsam voran. Der nunmehr vorliegende 35. Band der Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht beschäftigt sich umfassend mit den vielschichtigen – sich auf internationaler wie auf nationaler Ebene abspielenden – Auswirkungen dieser neuesten und in vieler Hinsicht revolutionären Entwicklung im Völkerrecht.

Der von Professor Horst Fischer und Assessor Sascha Rolf Lüder herausgegebene Band über die völkerrechtlichen Verbrechen vor dem Jugoslawien-Tribunal, nationalen Gerichten und dem Internationalen Strafgerichtshof ist das Ergebnis einer Tagung des Landesverbandes Niedersachsen des Deutschen Roten Kreuzes in Göttingen zur internationalen Strafgerichtsbarkeit. Dieser Band ist in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert. Er vereint Wissen aus erster Hand von Experten des Jugoslawien-Tribunals, von mit der Materie international befassen Angehörigen des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums der Justiz, der Bundesanwaltschaft und von praxisorientierten Wissenschaftlern. Er beinhaltet die wesentlichsten Dokumente zur internationalen Strafgerichtsbarkeit wie das Statut des Jugoslawien-Tribunals, dessen Verfahrens- und Beweisordnung und das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (erste in deutscher Übersetzung, letzteres in der englischen Originalfassung). Und er zeigt plastisch die Notwendigkeiten und Anforderungen für die nationalen Institutionen/Anwender auf, die sich mit der Umsetzung der neuartigen Entwicklungen des Völkerstrafrechts zu befassen haben.

Die individuellen Beiträge des Werkes beginnen mit „Der Jugoslawien-Strafgerichtshof im Grenzbereich zwischen internationalem bewaffnetem Konflikt und Bürgerkrieg“, wo sich Claus Kreß über knapp 40 Seiten präzise und detailliert mit der Abgrenzung von internationalem und internem bewaffnetem Konflikt im Rahmen von Kriegsverbrechen und hier insbesondere mit der Entscheidung des Jugoslawien-Tribunals im Fall Tadić in der ersten Instanz befasst. Dieser Beitrag ist als Fundgrube für am materiellen Völkerstrafrecht Interessierte zu begreifen und sollte bei einem (hiermit empfohlenen) sorgfältigen Studium vor allem auch mit der Lektüre der nachfolgenden Urteile des Jugoslawien-Tribunals kombiniert und mit diesen inhaltlich verglichen werden.

Als nächste Kapitel im 35. Band der Bochumer Schriften folgen „Die Errichtung des Jugoslawien-Strafgerichtshofes durch Resolution 827 (1993)“ von Wolff Heintschel v. Heinegg und „Über die praktische Arbeit des Jugoslawien-Gerichtshofes“ von Hildegard Uertz-Retzlaff. Diese Kapitel haben ihre besondere Bedeutung in der Darstellung sowohl der historischen Entwicklung (im doppelten Wortsinn) der internationalen Strafgerichtsbarkeit und deren Analyse sowie in der Beschreibung ihrer rechtlichen Grundlagen und Inhalte. Resolution 827 brachte – nach den internationalen Militärstrafgerichtshöfen von Nürnberg und Tokyo und nach einem langen anschließenden faktischen Stillstand in der Entwicklung des internationalen Völkerstrafrechts – den entscheidenden Schritt der internationalen Strafgerichtsbarkeit zurück in die Praxis und leitete die (Wieder-)Befassung der internationalen Staatengemeinschaft mit dieser Thematik und derjenigen der Errichtung einer ständigen internationalen Strafgerichtsbarkeit über die ad hoc-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda hinaus ein.

Heike Spieker beschäftigt sich in „Zugenpräparierung“ im Tadić-Prozess vor dem Jugoslawien-Strafgerichtshof mit einer Spezialproblematik des Tadić-Verfahrens vor dem Jugoslawien-Strafgerichtshof und analysiert diese anhand der allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätze. Auch um Zeugen, allerdings um den „Schutz von Zeugen im Recht des Jugoslawien-Strafger-

richtshofes und im nationalen Recht“ geht es zwei Beiträge später bei Co-Herausgeber Sascha Rolf Lüder. Die grundsätzliche und schwierige Frage des Zeugenschutzes in all ihren Facetten (Abwägung Schutzinteressen der Zeugen/Opfer und Rechte des Angeklagten) stellte sich auf internationaler Ebene erstmals beim Jugoslawien-Tribunal. Dieses hat insofern gerade in dieser Frage sicherlich sehr rechtsprägend gewirkt und es wird interessant sein, die Fortentwicklung der diesbezüglichen Regelungen im Statut und in der Verfahrens- und Beweisordnung des künftigen ständigen Internationalen Strafgerichtshofs zu beobachten und zu analysieren.

Auf die Anwendung auch des nationalen deutschen Rechts auf die Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien im Rahmen der mit dem Jugoslawien-Tribunal konkurrierenden Zuständigkeit und vor allem auch auf den Vergleich des deutschen Rechts mit dem Recht des Tribunals bezieht sich Rainer Griesbaum im darauf folgenden Beitrag „Über die Verfahrensgrundsätze des Jugoslawien-Strafgerichtshofes, auch im Vergleich zum nationalen Recht“. Hier werden unter anderem das Weltrechtsprinzip gemäß § 6 StGB – welches vom BGH bisher (zu) restriktiv angewandt wird – und die bisher vorhandenen anwendbaren Straftatbestände im deutschen Recht, z.B. § 220a StGB (Völkermord), geprüft. Weiterhin geht Griesbaum sowohl auf die potenziellen rechtlichen und tatsächlichen Konfliktsituationen zwischen nationaler und internationaler Strafverfolgung als auch die Zusammenarbeit der nationalen Organe mit dem Jugoslawien-Tribunal ein. Ein solcher von Griesbaum durchgeführter Vergleich und die Problemanalyse der darauf basierenden Schwierigkeiten wird sich beim künftigen Internationalen Strafgerichtshof völlig neu stellen. Dieser wird weniger als das Jugoslawien-Tribunal auf dem common law basieren und auch die deutsche Ausführungsgesetzgebung zur Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof wird wesentlich umfangreicher und detaillierter ausfallen als bezüglich des Jugoslawien-Tribunals.

Das Kapitel „Der Internationale Strafgerichtshof: Diskussionsstand vor der Diplomatischen Staatenkonferenz in Rom vom 15. Juni bis 17. Juli 1998“ von Angelika Schluck ist – wie der Titel schon sagt – ein historischer Rückblick auf die Situation vor den sicherlich als historisch zu bezeichnenden fünf Wochen der Staatenkonferenz in Rom, die zur Verabschiedung des sogenannten Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (International Criminal Court [ICC]) führten. Dieses Kapitel ist vor allem für diejenigen, die den Entwicklungsprozess zum Römischen Statut verfolgt haben, erfreulich zu lesen – dies um so mehr, da es letztlich zum besten, von der Verfasserin als eines von drei möglichen Resultaten der Konferenz genannt – Ergebnis gekommen ist: zu einem Statut, das

*Legationssekretär Frank Jarasch, LL.M. (Ann Arbor), ist Referent im Völkerrechtsreferat des Auswärtigen Amtes. Er ist Mitglied der deutschen Regierungsdelegation in der Vorbereitungskommission für den Internationalen Strafgerichtshof. Der Beitrag spiegelt die persönliche Einschätzung des Verfassers wider.

den Vorstellungen der gerichtshoffreundlichen Staaten (sog. „like-minded States“, ca. 60 Staaten, darunter Deutschland) sehr nahegekommen ist, mit einem unabhängigen Ankläger und einer automatischen Jurisdiktion des Gerichtshofs. Aber auch für den unbefangenen Leser ist es gut nachvollziehbar, wie weit die Ansätze der Staaten vor Rom – vor allem auch in den entscheidenden Fragen – noch auseinander lagen, bevor es in Rom tatsächlich zu der beachtlichen Zustimmung von 120 Staaten zum finalen Entwurf des Statuts gekommen ist.

Hans-Peter Kaul, der aus seiner persönlichen Erfahrung als Leiter des innerhalb der Bundesregierung mit der Federführung bei der Staatenkonferenz in Rom betrauten Referats für Allgemeines Völkerrecht des Auswärtigen Amtes berichtet, kommt in „Der Internationale Strafgerichtshof: Das Ringen um seine Zuständigkeit und Reichweite“ anschließend auf die zentrale und wichtigste Regelung des Römischen Statuts zur Zuständigkeit (Jurisdiktion) des Internationalen Strafgerichtshofs im Detail zu sprechen. Es schildert hier die vor Rom sehr weit auseinanderliegenden Ansätze der Staaten und wie sich im Laufe der Verhandlungen in Rom schließlich das von den gerichtshoffreundlichen Staaten befürwortete Modell einer automatischen Jurisdiktion des Gerichtshofs über die seiner Gerichtsbarkeit unterliegenden Verbrechen – wenn auch nicht in dem von Deutschland und vielen anderen Staaten gewünschten Umfang – durchsetzte. Damit trüben die gerichtshoffreundlichen Staaten die Entwicklung des Völkerstrafrechts.

Otto Triffterer (Hrsg.), Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observer's Notes, Article by Article

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999, 1295 Seiten, DM 348,-

Sascha Rolf Luder*

Bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts hin zu einem effektiven Schutz der Menschen- und Bürgerrechte vor Verletzungen gerade durch diejenigen Personen, die bisher nicht verfolgt worden sind, handelt es sich um eine der wichtigsten Entwicklungen, welche die Welt im 20. Jahrhundert genommen hat. Im Anschluss an die Errichtung der Internationalen Strafrichtbänke für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda zu Beginn der 90er Jahre stellt die Verabschiedung des Römischen Statutes für den Internationalen Strafgerichtshof (ISTGH) am 17. Juli 1998 in diesem Prozess gewiss den bedeutendsten Beitrag dar.

* Sascha Rolf Luder ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

hoffreundliche Ansatz grundsätzlich gegenüber den sehr restriktiven Modellen, z.B. einer Unterwerfung von Staaten im Einzelfall. Es kam allerdings auch nicht zu dem von Deutschland gewünschten optimalen Ergebnis einer universellen Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs bzw. zu einer automatischen Jurisdiktion mit mehreren Möglichkeiten einer Anknüpfung über die Vertragsstaaten des Statuts. Die Zuständigkeitsregelung erscheint aus heutiger Sicht sicherlich als ein vertretbarer Kompromiss, aber auch als eventuell zu schwach, so dass hier möglicherweise eines Tages noch Nachbesserungsbedarf besteht.

Co-Herausgeber **Horst Fischer** beschließt mit „Untersuchung und Strafverfolgung von Verletzungen des Rechtes des bewaffneten Konfliktes: Nationale Gesetze und Verfahren, internationale Zusammenarbeit auf militärischer und rechtlicher Ebene“ die im Band gesammelten Beiträge mit seinen Antworten zum Fragebogen der Internationalen Gesellschaft für Wehrrecht und Humanitäres Völkerrecht für den XIV. Internationalen Kongress in Athen 1997. Dies stellt eine besonders nützliche Zusammenfassung der betreffenden Regeln bezüglich des deutschen Rechts dar. Auch hier darf man auf eine anschließende Untersuchung unter Einbeziehung der durch das Römische Statut auftretenden Entwicklungen auch auf nationaler Ebene gespannt sein.

Wie bereits mehrfach angedeutet, hat sich die rasante Entwicklung des Völkerstraf-

rechts und der internationalen Strafgerichtsbarkeit auch nach der Göttinger Tagung und Herausgabe des Fischer/Lüder-Bandes fortgesetzt. Weitere bahnbrechende Urteile der Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda mit enormen Auswirkungen auf die Entwicklung des Völkerrechts sind ergangen und mehr werden folgen. Am 30. Juni 2000 wird aller Voraussicht nach die Vorbereitungscommission der Vereinten Nationen zum Internationalen Strafgerichtshof (Preparatory Commission for the International Criminal Court) nach umfassenden Arbeiten in diesem und im letzten Jahr die Entwürfe der Verfahrens- und Beweiserordnung des Gerichtshofs sowie der sog. Verbrechenstatbestände in New York verabschiedet. Und in Deutschland stehen in naher Zukunft das Ausführungsgesetz zur Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof sowie das sog. Völkerstrafgesetzbuch, die Kodifikation des für Deutschland geltenden materiellen Völkerstrafrechts, als entscheidende Gesetzeswerke an. Neues Material des Völkerstrafrechts ist also vorhanden und es wäre sicherlich ein schöner Gedanke, wenn die Herausgeber des hier besprochenen Werkes möglicherweise einen ebenso umfassenden und durch Expertenaufsicht geprägten Folgeband zur selben Thematik erwägen könnten. Die Entwicklung der effektiven internationalen Strafgerichtsbarkeit hat gerade erst begonnen. ■

zur nationalen Gerichtsbarkeit. Nach dieser Vorschrift wird der ISTGH befugt sein, immer dann über die Kernverbrechen Völkermord, Kriegsverbrechen sowie Verbrechen gegen die Menschlichkeit Gerichtsbarkeit auszuüben, wenn nationale Gerichte entweder nicht vorhanden oder nicht fähig bzw. bereit sind, eine dieser Straftaten zu verfolgen. Minutiös weist *Sharon A. Williams* die Entwicklung des Komplementaritätsprinzips ausgehend von den vorbereiteten Verhandlungsrunden bis zur Diplomatischen Konferenz von Rom nach. Zugleich enthält die Kommentierung *Sharon A. Williams* eine umfassende Konturierung des in Art. 17 Abs. 1 lit. a des Römischen Statutes enthaltenen, für die Begründung der komplementären Gerichtsbarkeit des ISTGH grundlegenden Begriffsphrases „(...) unwilling or unable“.

Zweiter Hauptbaustein des Römischen Statutes ist die mit Ausnahme der in Art. 124 enthaltenen Übergangsbestimmung für Kriegsverbrechen unbedingte sachliche Zuständigkeit des ISTGH für die genannten Kernverbrechen. Die Kommentierung macht deutlich, dass im Völkerstrafrecht inzwischen die den nationalen Strafrechten vergleichbare Systematisierung besteht. Ebenso gelingt den Kommentatoren der

Der Salzburger Rechtslehrer **Otto Triffterer** leistet mit der Herausgabe seines „Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court“ nur 17 Monate nach der Diplomatischen Konferenz in Rom eine wichtige Hilfe bei der Auslegung des Römischen Statutes. 51 Autoren – bei ihnen handelt es sich nahezu ausnahmslos um Mitglieder der bei der Diplomatischen Konferenz anwesenden Regierungsdelegationen – kommentieren die 128 Bestimmungen des Römischen Statutes. Von deutscher Seite sind an dem Werk *Angelika Schlunck*, *Kai Ambos*, *Hans-Jörg Behrens*, *Albin Eser*, *Claus Krefß*, *Peter Wilkitzki* sowie *Andreas Zimmermann* beteiligt.

Erster Hauptbaustein des Römischen Statutes ist das gemäß Art. 17 komplementäre Verhältnis der Gerichtsbarkeit des ISTGH

notwendige Brückenschlag sowohl zum humanitären Völkerrecht als auch zu den Regelungen des allgemeinen Völkerrechts. Beispielhaft ist in diesem Zusammenhang die von *Michael Cottier* ausführlich diskutierte Frage herauszugreifen, ob und ggf. in welchem Umfang „Peace-keeping“-Truppen an das humanitäre Völkerrecht gebunden sind, da Angriffe gegen diese nur insoweit als Kriegsverbrechen i.S.d. Art. 8 Abs. 2 lit. b iii des Römischen Statutes zu kennzeichnen seien „(...) as long as they are entitled to the protection given to civilians (...) under the international law of armed conflict“. Auch die Strafbarkeit des Einsatzes bestimmter Massenvernichtungswaffen wird von *Michael Cottier*, *William J. Fenrick* und *Patricia Visser Sellers* umfassend erläutert.

Besondere Beachtung verdient weiterhin die von *Andreas Zimmermann* vorgenommene Kommentierung der in Art. 8 Abs. 2 lit. c des Römischen Statutes enthaltenen Kriegsverbrechen, die in nicht internationalen bewaffneten Konflikten begangen worden sind. Die Einbeziehung des nicht internationalen bewaffneten Konfliktes in das Schutzregime des Art. 8 des Römischen Statutes bedeutete einen großen Erfolg bei der Diplomatischen Konferenz in Rom. So war noch bis kurz vor Konferenzende eine Einbeziehung dieser nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes nunmehr vorherrschenden Konfliktform in das Römische Statut nicht gesichert gewesen. Eine Nicht-Einbeziehung nicht internationaler bewaffneter Konflikte in das Römische Statut hätte jedoch einen Rückschritt nicht nur in der Entwicklung des Völkerstrafrechtes, sondern darüber hinaus auch in der des humanitären Völkerrechtes bedeutet.

Dritter Hauptbaustein des Römischen Statutes ist die für den Ankläger geltende Befugnis, ein Ermittlungsverfahren aus eigener Initiative einleiten zu können (Art. 15 Abs. 1 des Römischen Statutes). Die bereits im Bereich der *ad hoc* eingerichteten Internationalen Straftribunale festzustellende Supranationalisierung des Völkerstrafrechtes findet im Rahmen des dem Ermittlungsverfahren gewidmeten Teiles 5 des Römischen Statutes ihre Bestätigung. So kann der ISiGH gemäß Art. 58 Abs. 7 des Römischen Statutes eine hinreichend verdächtige Person unmittelbar laden. Auch mit einem nach Art. 58 Abs. 1 des Römischen Statutes erlassenen Haftbefehl werden Rechtsfolgen mit Durchgriffswirkung in den nationalen Hoheitsverband gesetzt. Für nationale Stellen, die einen solchen Haftbefehl bzw. ein hierauf gestütztes Ersuchen des ISiGH vollziehen, ist die Rechtsfolgenanordnung des Römischen Statutes verbindlich, ohne dass ein eigener Entscheidungsspielraum seitens einer Vertragspartei verbleibt. Gleiches gilt für die in Art. 59 Abs. 1 des Römischen Statutes enthaltene Festnahmeregelung. Die Möglichkeit des ISiGH, Rechtsverpflichtungen sowohl gegenüber den Vertragsparteien als

auch gegenüber den im Staatsgebiet der Vertragsparteien befindlichen natürlichen und juristischen Personen unmittelbar zu begründen und diese Anordnungen in gleichem Umfang durchzusetzen, kennzeichnet die Durchgriffsbefugnis des ISiGH und damit den supranationalen Charakter seines Handelns. Umfassend beleuchtet *Angelika Schlunck* den Umfang der hierauf bezogenen Kompetenzen des Anklägers sowie das Verfahren der Festnahme.

Vierter Hauptbaustein des Römischen Statutes ist das Verhältnis des ISiGH zum Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gemäß Art. 13 lit. b. Nach dieser Vorschrift kann ein Tätigwerden des ISiGH durch den Sicherheitsrat ausgelöst werden, indem jener dem ISiGH in einer Resolution gemäß Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen eine bestimmte Situation zur Untersuchung überweist, ohne an die für eine Staatenklage oder den Ankläger sonst nach Art. 12 des Römischen Statutes geltenden Voraussetzungen der Gerichtsbarkeit des ISiGH gebunden zu sein. Zu Recht weist *Sharon A. Williams* darauf hin, dass zwar in bestimmten Fällen zu befürchten sei, ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrates könne eine Überweisung an den ISiGH kraft seines Vetos verhindern. Gleichwohl ist der Sicherheitsrat durch Art. 13 lit. b des Römischen Statutes in die Lage versetzt, Situationen an den ISiGH zu überweisen, ohne dass der fragliche Staat Vertragspartei des Römischen Statutes sein muss. Für die Durchsetzung des Strafanspruches ist dies insbesondere bei nicht internationalen bewaffneten Konflikten von erheblicher Bedeutung.

Fünfter Hauptbaustein des Römischen Statutes ist ein eigenständiges Regime der internationalen Zusammenarbeit und Rechtshilfe. Der ISiGH verfügt über keinerlei eigene Polizei und keinerlei eigene Vollzugsgewalt. Hier wird deutlich, dass beim Rechtsvollzug im Völkerrecht eine Mitwirkung staatlicher Organe im Regelfall noch unverzichtbar ist. Allerdings hält das Statut Spezialregelungen bereit, welche die Zusammenarbeit zwischen den Organen des ISiGH und den Vertragsparteien

wirksam gestalten sollen. Art. 86 des Römischen Statutes enthält eine Kardinalpflicht der Vertragsparteien zur Zusammenarbeit mit den Organen des ISiGH. *Claus Kref* weist darauf hin, dass diese Pflicht unmittelbar nur die jeweilige Vertragspartei als Völkerrechtssubjekt treffe, nicht jedoch die mit der Strafverfolgung befassten Organe der Vertragsparteien. Hinsichtlich dessen hieraus ergebenden Frage, in welcher Weise und in welchem Umfang Verstöße gegen die Bestimmungen dieser Pflicht geahndet werden können, geht *Claus Kref* der völkerrechtsdogmatisch interessanten und weitgehend noch ungeklärten Frage nach, ob im Römischen Statut an dieser Stelle über die im Recht der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit enthaltenen Maximen hinaus ein besonderes Regime für völkerrechtswidriges Verhalten entwickelt worden ist.

Hervorzuheben ist an dem vorliegenden Werk neben seiner Detailgenauigkeit schließlich die eingangs jeder Bestimmung zu findende umfassende Literaturauswahl. Dabei berücksichtigen die Kommentatoren auch die bisherige Rechtsprechung der Internationalen Straftribunale sowie Konferenzdokumente der Vereinten Nationen, speziell die der Diplomatischen Konferenz von Rom nebst ihrer vorbereitenden Verhandlungsrunden.

Zusammenfassend handelt es sich bei dem von *Otto Triffler* vorgelegten Kommentar um einen wichtigen Beitrag zur Hilfe bei der Auslegung des Römischen Statutes. Auf internationaler Ebene wird die Kommentierung sowohl bei den abschließenden Arbeiten im Vorbereitungsausschuss auch bei den ersten Strafsachen, welche bei dem ISiGH anhängig gemacht werden, wegweisend sein. Zudem werden die Bestimmungen des Römischen Statutes auf Grund des supranationalen Charakters des ISiGH ebenso zum Curriculum der in der nationalen Strafrechtspflege tätigen Richter und Staatsanwälte zählen müssen wie bisher das jeweilige nationale Straf- und Strafrecht einschließliche des Rechtes der internationalen Rechtshilfe. Der Kommentar stellt somit auch für die nationale Ebene eine wesentliche Arbeitshilfe dar.

Steffen Angenendt, Kinder auf der Flucht: Minderjährige Flüchtlinge in Deutschland

Verlag Leske + Budrich, Opladen 2000, 150 Seiten, DM 19,80

Brigitte Reschke*

Die Bundesrepublik Deutschland hat in den letzten Jahren beachtliche internationale Initiativen ergriffen – zum Beispiel ihre aktive Beteiligung an der Ausarbeitung

* Brigitte Reschke ist Wiss. Mitarbeiterin, Lehrstuhl für Öffentliches Recht (Völkerrecht), Professor Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen, Ruhr-Universität Bochum.

der UN-Deklaration zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern von 1998 (A/53/144) – und sich damit einen guten Ruf als seriöser Verfechter der Menschenrechte erworben. Positiv zu vermerken ist, dass ihre Repräsentanten – so *Gerhard R. Baum* als langjähriger deutscher Vertreter in der UN-Menschenrechtskommission – wiederholt erklärt haben, die Sicherung der

Menschenrechte beginne im „eigenen Haas“: Gerade in diesem Lichte sind die Vorwürfe über die „schlechte rechtliche und soziale Lage“ der rund 5.000 bis 10.000 unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge, die seit vielen Jahren von Fachleuten „beklagt“ werden (S. 11), besonders ernst zu nehmen. Es ist deshalb sehr zu begrüßen, daß sich *Steffen Angenendt* von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik im Auftrag des Deutschen Komitees für das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) in diesem gut hundertseitigen (zzgl. Anhang) kurzen Buch detailliert und sachlich mit der Lage minderjähriger Flüchtlinge in Deutschland auseinandersetzt.

Die Ausführungen beginnen (ungewöhnlicherweise) mit einer Zusammenfassung, in der zahlreiche Missestände konstatiert werden. Verwiesen wird darauf, dass es insgesamt schwieriger geworden sei, in Deutschland um Asyl nachzusetzen. Zudem seien die Asylverfahren ebenso wenig kindgerecht wie die Sammelunterkünfte (S. 11). Das dem UN-Kinderrechtsübereinkommen zugrundeliegende Prinzip des Kindeswohls habe bislang im deutschen Ausländer- und Asylrecht kaum Beachtung gefunden, was aber deshalb keinen Verstoß gegen das Übereinkommen darstelle, weil Deutschland einen Vorbehalt eingelegt habe (S. 12). Der Autor spricht hier recht nebulös davon, die „deutschen Gesetze und Verordnungen (verstoßen) nicht im juristisch formalen Sinn gegen die Kinderschutzbestimmungen“ (S. 12) des UN-Kinderrechtsübereinkommens und greift sodann die Debatte über die Zulässigkeit des deutschen Vorbehalts auf. Obwohl diese Diskussion zu keinem abschließenden Ergebnis geführt hat, erkennt *Angenendt* dennoch eine mangelhafte Berücksichtigung des Kindeswohls im deutschen Recht (S. 12).

Die weiteren detaillierten Ausführungen sind in elf Fragenkomplexe gegliedert. Kapitel 1 geht der Frage nach, wie minderjährige Flüchtlinge rechtlich zu bestimmen sind. Dazu wird die völkerrechtliche Definition herangezogen und auf die abweichende Begriffsbestimmung im deutschen Recht hingewiesen. Des Weiteren wird der Flüchtlingsbegriff von dem des Migranten abgegrenzt, wobei aber zutreffend die Schwierigkeit betont wird, die Zuordnung in der Praxis vorzunehmen. Deshalb verwendet der Autor für seine Studie eine Definition des Europäischen Flüchtlingsrates (eines Verbundes von NGOs). Diese Begriffsbestimmung ist sehr viel weiter als die der Genfer Konvention und erfasst auch solche Personen unter 18 Jahren, die „aufgrund allgemeiner Gewalttätigkeiten“ zur Flucht „über eine internationale Grenze gezwungen worden sind“ (S. 23). So wünschenswert eine solche Ausdehnung des Flüchtlingsbegriffs aus humanitären Gesichtspunkten auch sein mag, bislang wurde sie weder durch die Staatengemeinschaft noch durch die deutsche Rechtsord-

nung akzeptiert. Wenn man das Kapitel „Fluchtmotive“ liest, wird verständlich, warum eine solche breite Flüchtlingsdefinition zugrunde gelegt wird. In der Tat sind Kinder „besonders schutzlos den Menschenrechtsverletzungen in Kriegs- und Bürgerkriegssituationen ausgeliefert“ (S. 29). Dennoch ist die Anerkennungsquote sehr niedrig, weil die Kinder in der Regel keine eigenen politischen Aktivitäten geltend machen könnten (S. 28). Kinderspezifische Fluchtgründe seien die zwangsweise Rekrutierung durch die regulären Armeen oder Bürgerkriegsparteien, Furcht vor der Verfolgung als Familienangehöriger oder aufgrund ethnischer Zugehörigkeit sowie sexuelle Gewalt. Beachtung verdient, dass in den meisten Fällen die Entscheidung zur Flucht nicht von den Kindern, sondern von Erwachsenen gefällt worden sei (S. 32). Dies entbinde die Aufnahmestaaten aber nicht von der Pflicht, für das Wohl des Kindes zu sorgen.

Damit ist die Frage aufgeworfen, wie die minderjährigen Flüchtlinge rechtlich geschützt sind. Ihrer Beantwortung ist ein Kapitel gewidmet. Analysiert werden die Genfer Flüchtlingskonvention, das UN-Kinderrechtsübereinkommen, die Europäische Menschenrechtskonvention, das Haager Minderjährigenschutzabkommen, das Grundgesetz, das Ausländergesetz, das Asylverfahrensgesetz, das Kinder- und Jugendhilfegesetz und das Asylbewerberleistungsgesetz. Anschließend erörtert der Autor die Aufenthaltsrechtliche Situation (S. 47 ff.) sowie den rechtlichen Status der minderjährigen Flüchtlinge (S. 54 ff.). Beides sind Voraussetzungen dafür, sich mit den Lebenslagen dieser Personen zu befassen (Erstaufnahme, Wohn- und Ernährungssituation, Schule und Ausbildung,

Gesundheit). Die größte Aufmerksamkeit seitens der Politik dürfte wohl das Kapitel „Wo werden Kinderrechte verletzt?“ erfahren. Hier wird insbesondere der Vorbehalt zum UN-Kinderrechtsübereinkommen erneut der Kritik unterzogen (S. 85 ff.). Aber auch das restriktiver werdende Ausländer- und Asylrecht, die Zurückweisung ohne Visum und die Durchführung des Asylverfahrens werden negativ beurteilt. In der Konsequenz werden im abschließenden Kapitel „Vorschläge für eine am Kindeswohl orientierte Politik“ gerade die genannten Punkte aufgegriffen und diesbezügliche Änderungen angestrebt. So sollte Deutschland den Vorbehalt zum UN-Kinderrechtsübereinkommen zurücknehmen und die einschlägigen internationalen Verträge „uneingeschränkt“ umsetzen. Gefordert wird eine Vereinfachung des Ausländer- und Asylrechts sowie der einschlägigen Verfahren. Der breiteste Forderungskatalog bezieht sich auf die Einrichtung von kindgerechten Clearing-Verfahren für unbegleitete Minderjährige und die Schaffung eines kindgerechten Asylverfahrens.

Insgesamt zeichnet sich das Werk als eine sehr praxisorientierte Darstellung aus. Es legt offen, wo Verbesserungen notwendig sind, um Menschenrechtsverletzungen abzustellen. Zweifellos handelt es sich dabei um komplizierte Fragen, die aber gleichwohl angegangen werden müssen. Verschiedentlich hätte man sich in den Ausführungen exaktere Nachweise gewünscht. Die kurze Literaturliste am Schluss der Ausführungen vermag nicht völlig zu befriedigen. Eine detaillierte Literaturauswertung hätte nicht zwangsläufig zu einem dickeren Buch führen müssen, da der Anhang in der Form von fünf Zeitungsartikeln durchaus verzichtbar gewesen wäre. ■

Andreas v. Block-Schlesier, Zur Frage der Akzeptanz des humanitären Völkerrechts am Ende des 20. Jahrhunderts

Sicherheit und Recht, Band 9
Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999, 161 Seiten, DM 49,-

Gregor Schotten*

Im Februar des letzten Jahres wies der damalige Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), *Cornelio Sommaruga*, in einer Rede vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen darauf hin, dass das IKRK zur Zeit in 20 offenen Konflikten tätig sei, deren Opfer vornehmlich Zivilisten seien. Er beklagte, dass „(...) women and children, the elderly, the sick and refugees have been attacked in large numbers and methodically driven from their homes. Every conceivable

means, even the most abject, has been and is still being used against them (...)“¹. Die zunehmende Missachtung und bewusste Ablehnung humanitärer Vorschriften in den jüngeren Konflikten wirft die Frage der vorliegenden Arbeit von v. Block-Schlesier nach der Akzeptanz des humanitären Völkerrechts am Ende des 20. Jahrhunderts auf.

Die Arbeit gliedert sich in vier Teile. Nach einer zusammenfassenden Darstellung des aktuellen Schutzsystems des humanitären

* Gregor Schotten ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

¹ UN Security Council Press Release SC/6642 of 3977th Meeting, 12 February 1999.

Völkerrechts folgt ein Kapitel, in dem versucht wird, den Ursachen der zunehmenden Missachtung humanitären Völkerrechts nachzugehen. Der dritte Teil widmet sich der Pflicht der Staaten zur Verbreitung des humanitären Völkerrechts und enthält eine ausführliche Zusammenstellung von in der Bundesrepublik Deutschland mit Verbreitung befasster Institutionen. Im letzten Teil erfolgt eine Analyse, die das Problem der mangelnden Akzeptanz des humanitären Völkerrechts gesellschaftspolitisch beleuchtet.

Einleitend gibt *v. Block-Schlesier* einen Überblick über die Entwicklung des humanitären Völkerrechts und das heutige Schutzsystem. Für den internationalen bewaffneten Konflikt kommt er zu dem Ergebnis, dass das geltende humanitäre Völkerrecht hier einen weitgehend lückenlosen Schutz vor Inhumanität bietet. Im Hinblick auf den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt sieht die Regelungen allerdings noch lückenhaft und verbesserungswürdig. *v. Block-Schlesier* weist in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung des Völkergewohnheitsrechts für diese Konfliktform hin und die Schwierigkeit, „Praxis“ und „Übung“ von nicht staatlichen Konfliktparteien erfassen zu müssen. Eingeleitet durch ausführliche Tabellen und Schaubilder zu den einzelnen Konflikten seit 1945 geht der Verfasser auf die zunehmende Missachtung des humanitären Völkerrechts in den jüngeren Konflikten ein. Hier führt er zunächst zwei Gründe an: den Wandel vom zwischenstaatlichen Konflikt zum nicht-internationalen Konflikt und die mangelnde Durchsetzbarkeit des humanitären Völkerrechts. Die zunehmende Missachtung des humanitären Völkerrechts in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten resultiere daraus, dass es in den meisten dieser Konflikte keine funktionierende Staatsgewalt mehr gebe, die auf die Einhaltung dieser Normen hinwirken könne. Oftmals ständen sich kriminelle Banden gegenüber, die als Konfliktparteien kaum noch zuzurechnen seien. Weiterhin sei die mangelnde Durchsetzbarkeit des humanitären Völkerrechts ein wesentlicher Grund für dessen Missachtung. In diesem Zusammenhang weist der Verfasser kurz auf zwei jüngere Entwicklungen hin, die auf eine bessere Durchsetzbarkeit des humanitären Völkerrechts hoffen lassen: den militärischen Truppeneinsatz der VN zur Durchsetzung humanitärer Prinzipien und die Errichtung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit. Inwieweit diese Maßnahmen zu einer besseren Durchsetzbarkeit des humanitären Völkerrechts in der

Zukunft beitragen können, wird abzuwarten bleiben.

v. Block-Schlesier hebt dann die grundlegende Bedeutung der Kenntnis der humanitären Vorschriften hervor. Eine wirkungsvolle Umsetzung setze eine ausreichende Verbreitung voraus. Gerade in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten, der in den letzten Jahren vorherrschenden Konfliktform, besäßen die Parteien oftmals nur unzureichende Kenntnisse der humanitären Schutzstandards. Dies zeige die Dringlichkeit einer weitest- und bestmöglichen Verbreitung des humanitären Völkerrechts. Der Verfasser analysiert daraufhin die Vorschriften in den vier Genfer Abkommen und den beiden Zusatzprotokollen zur Verbreitungsverpflichtung und betont, eine effektive Verbreitung müsse alle gesellschaftlichen Schichten erfassen. In der Bevölkerung müsse sich ein entsprechendes Unrechtsbewusstsein bei Verstößen gegen humanitäre Normen herausbilden. Als Problem erweise sich, dass die Öffentlichkeit in Friedenszeiten wenig Interesse für eine Beschäftigung mit Themen wie Krieg oder Kriegsfolgen habe. Die Notwendigkeit, sich auch in Friedenszeiten ohne eine absehbare Kriegsbedrohung mit solchen Fragen zu beschäftigen, werde vielfach nicht gesehen.

Der Verfasser untersucht dann die konkrete Verbreitungsarbeit durch staatliche und nicht staatliche Institutionen in der Bundesrepublik Deutschland. Diese sehr gründliche Darstellung berücksichtigt u. a. die Bundeswehr, Bundes- und Landesministerien, Universitäten und Schulen sowie auf nicht staatlicher Seite Hilfsorganisationen und private Institute. Die Untersuchung führt *v. Block-Schlesier* insgesamt zu dem Ergebnis, dass die staatliche Verbreitungsarbeit verbesserungswürdig sei. Für den Bereich der Bundeswehr zeigt *v. Block-Schlesier* zwar eine Reihe von mit der Verbreitung befasster Stellen auf, es sei aber zu hinterfragen, ob die Verbreitung innerhalb der Bundeswehr die erforderliche Breitenwirkung entfalte. Bei vielen der weiteren vom Verfasser untersuchten Institutionen findet entweder keine Verbreitungsarbeit statt oder die Verbreitungsmaßnahmen bezögen sich oft nicht auf das humanitäre Völkerrecht als Ganzes, sondern konzentrierten sich auf den speziellen Ausschnitt der Vorschriften, welcher den Aufgabenbereich der betreffenden Institution berühre. Besser fällt die Bilanz des Autors bei der Betrachtung der Verbreitungsarbeit der Hilfsorganisationen aus. Hier führt *v. Block-Schlesier* ausführlich vor allem die

Verbreitungsmaßnahmen des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) auf und kommt zu dem Ergebnis, dass das DRK „(...) eine für seinen Bereich umfassende Verbreitungsarbeit“ (S. 108) leiste.

Im letzten Teil der Arbeit betrachtet der Verfasser das Problem des zunehmenden Mangels an Akzeptanz humanitärer Prinzipien aus der Perspektive gesellschaftspolitischer Entwicklungen. Er zieht hier zu nächst eine Parallele zum zwischenmenschlichen Zusammenleben und zeigt auf, dass in einer Gesellschaft, in der die Gewaltbereitschaft wachse, auch das Verständnis für humanitäre Normen abnehme. Gerade angesichts einer zunehmenden Gewaltbereitschaft von Jugendlichen müssten rechtliche Grundwerte durch die Institutionen der Erziehung wieder verstärkt vermittelt werden. Eine Durchsicht erziehungswissenschaftlicher Literatur führt den Verfasser zu dem Ergebnis, dass sich Nachwuchs auf das humanitäre Völkerrecht nicht auffinden lassen. *v. Block-Schlesier* beklagt diesen Zustand und betont abschließend, daß humanitäre Mindeststandards den Menschen nicht nur durch völkerrechtliche Vorschriften nahe gebracht werden könnten. Es bestehe eine „(...) Abhängigkeit zwischen der Akzeptanz des humanitären Völkerrechts, den Anstrengungen zu seiner Verbreitung und den Inhalten pädagogischer Anstrengungen auf allen Ebenen zu einer erzieherischen Verinnerlichung der Werte, um die es innerhalb des humanitären Völkerrechts geht“ (S. 150).

Die vorliegende Arbeit stellt in einem Jahr, in dem vermehrt dem Zustandekommen der vier Genfer Abkommen vor 50 Jahren gedacht wurde, einen wichtigen Beitrag dar, der die Notwendigkeit staatlicher Verbreitungsarbeit angesichts einer zunehmenden Missachtung des humanitären Völkerrechts hervorhebt. Dabei arbeitet der Verfasser überzeugend heraus, dass staatliche Verbreitungsarbeit nicht nur in von Konflikten betroffenen oder potenziell betroffenen Staaten umfassend erfolgen sollte. Der letzte Teil der Arbeit, der sich mit dem Stellenwert des humanitären Völkerrechts in der heutigen Gesellschaft beschäftigt, zeigt, dass äußere Appelle an die Konfliktparteien zur Einhaltung humanitärer Normen keineswegs ausreichen, um der Einhaltung humanitären Völkerrechts Vorschub zu leisten. Hier ist auch ein Umdenken in der Gesellschaft gefordert hin zu einer verstärkten Förderung und Verbreitung von Grundwerten menschlichen Zusammenlebens. Die vorliegende Arbeit leistet dazu einen wichtigen Diskussionsbeitrag.

Die Friedens-Warte

Journal of International Peace and Organization

Herausgeber:

Prof. Dr. Dr. hc. mult. *Knut Ipsen*, Lehrstuhl für Öffentliches Recht (Völkerrecht), Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. *Volker Rittberger*, Institut für Politikwissenschaft, Eberhard-Karls-Universität Tübingen

Prof. Dr. *Christian Tomuschat*, Institut für Völker- und Europarecht, Humboldt-Universität zu Berlin

Die Friedens-Warte ist die älteste Zeitschrift im deutschsprachigen Raum für Fragen der Friedenssicherung und internationalen Organisation. Der Zielsetzung ihres langjährigen Herausgebers Hans Wehberg entsprechend möchte die Friedens-Warte in verständlicher Weise das für eine Politik der aktiven Friedensgestaltung erforderliche völkerrechtliche und politikwissenschaftliche Fachwissen bereitstellen und das Vertrauen in völkerrechtliche Lösungen internationaler Probleme fördern.

DIE FRIEDENS-WARTE 74 (1999) 3:

"Staatszerfall" mit dem Schwerpunkt Afrika

ABHANDLUNGEN:

- *Daniel Thürer*: Der "zerfallene Staat" und das Völkerrecht
- *Rainer Tetzlaff*: Der Wegfall effektiver Staatsgewalt in den Staaten Afrikas
- *Thorsten Meier*: Gegenwärtige Probleme des Schutzes sowie der Repatriierung von Flüchtlingen in Afrika

JUBILÄUMSVORTRÄGE

"100 JAHRE FRIEDENS-WARTE"

- *Dieterich Schindler*: Einsatz für den Frieden und humanitäre Aktion im Krieg: Widerspruch oder Ergänzung?
- *Knut Ipsen*: Begrenzung des Krieges durch Recht?
- *Christian Tomuschat*: Die Kunst, Frieden zu schließen und zu sichern
- *Volker Rittberger*: Frieden durch Weltorganisation?

HISTORISCHE MISZELLEN:

- *Matthias Wittrock*: Zu den Hintergründen der Konflikte im Sudan
- *Christophe Eick*: Das Deutsche Reich und die Haager Friedenskonferenz von 1899

Erscheinungsweise: vierteljährlich mit ca. 100 Seiten Umfang pro Heft.

Bezugspreis ab 1.1.1996: Einzelheft 30,- DM, Jahresabonnement 98,- DM (für Studentent/Referendare - gegen Nachweis - 75,- DM) jeweils inkl. MwSt., zzgl. Versandkosten.

Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende.

Wir senden Ihnen gern ein kostenloses Probeheft.

DIE FRIEDENS-WARTE 74 (1999) 4:

Umgang mit der Vergangenheit

ABHANDLUNGEN:

- *Christian Tomuschat*: Fehlschlag oder Erfolg? Eine Bilanz der Arbeit der Wahrheitskommission in Guatemala
- *Wolfgang S. Heinz*: Zum Umgang mit der Vergangenheit in Argentinien - Vergleichende Perspektiven aus Lateinamerika
- *Lily Gardner Feldman*: Germany's Reconciliation with France, Israel, Poland and the Czech Republic

HISTORISCHE MISZELLE:

- *Peter Kreuzer*: Der Konflikt um das Südchinesische Meer

DIE FRIEDENS-WARTE 75 (2000) 1:

Perspektiven der OSZE

ABHANDLUNGEN:

- *Peter Schlotter*: Die OSZE - Leistungsfähigkeit einer internationalen Organisation
- *P. Terrence Hopmann*: Strengthening the OSCE Capacity for Conflict Prevention and Security-Building
- *Lars Kirchhoff*: Der Beitrag der OSZE zur Konfliktbewältigung in Europa
- *Daniela Späth*: Effektive Konfliktverhütung in Europa durch den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten
- *Dieter Deiseroth*: Die NATO - Ein System "kollektiver Verteidigung" oder "kollektiver Sicherheit"?

HISTORISCHE MISZELLE:

- *Uwe Halbach*: Rußlands Tschetschenien-Kriege und ihre historischen Hintergründe



BERLIN VERLAG Arno Spitz GmbH

Pacelliallee 5 • 14195 Berlin • Tel. 030 / 84 17 70-0 • Fax 030 / 84 17 70-21
E-Mail: berlin-verlag.spitz@t-online.de • Internet: <http://www.friedens-warte.de>

Deutsches Rotes Kreuz
Generalsekretariat
Team 72
Friedrich-Ebert-Allee 71
53113 Bonn

Bestellformular

Hiermit abonniere/n ich/wir

 Exemplar(e) „Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften“

Bezugsbedingungen:

Erscheinungsweise vierteljährlich; Abonnementspreis jährlich 50,- DM (inkl. MwSt.)
zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft 14,- DM (inkl.
MwSt.).

Das Abonnement gilt zunächst für 1 Jahr (4 Ausgaben); es verlängert sich um
jeweils 1 Jahr, wenn es nicht 3 Monate vor Ablauf der Laufzeit schriftlich gekündigt
wird. Im Falle einer derartigen Verlängerung gilt jeweils die Abnahmemenge des
Vorjahres, soweit nichts anderes vereinbart wird.

Die genaue Bestelladresse lautet:

(Datum)

(Unterschrift)



Am 24. Februar 2000 fand im Rahmen der 100. Jahrestagung des Internationalen Roten Kreuzes in Bonn ein wichtiges deutschsprachiges Symposium statt. Die Maximal-Veranstaltung von 300 Teilnehmern aus 15 verschiedenen Ländern wurde im Deutschen Roten Kreuz in Bonn ausgerollt. Neben Deutschland hat Polen die Ehre, die Organisation des Völkerrechts zu übernehmen.

Editorial 83**Das Thema**

Zur Ratifikation des Römischen Statuts für den Internationalen Strafgerichtshof durch Deutschland
Herta Däubler-Gmelin 84

Die Durchsetzung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten: Ost-Timor und andere aktuelle Fälle
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger 86

Entwickeln sich allgemeine völkerrechtliche Regeln zum Minderheitenschutz? Anmerkungen zu den Lund-Empfehlungen eines internationalen Expertenteams über Mitwirkungsrechte von Minderheiten
Hans-Joachim Heintze 89

Praxis

Der aktuelle Fall: Seeraub und die seepolizeiliche Rolle der Deutschen Marine
Jens Affeld 95

Forum**Verbreitung**

Humanitarian Protection in Non-International Conflicts: A Research Project by the International Institute of Humanitarian Law
Dieter Fleck 108

Personal Computer und Völkerrecht
Alexander Poretschkin 109

Wettbewerb Verbreitungsarbeit 2000 des Deutschen Roten Kreuzes 110

Panorama**Dokumente**

Zu Ratifizierung und Implementierung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs. Die gemeinsame Position deutscher Nichtregierungsorganisationen 111

Report of the International Commission of Inquiry on East Timor to the Secretary-General
UN Doc. A/54/726 118

Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben samt Erläuterungen
September 1999 128

Konferenzen

Ist uns Afrika egal? Überlegungen zu einem offensichtlich vergessenen Kontinent
Seminar „Aktuell 2000“ der Bundesakademie für Sicherheitspolitik
Bonn, 10.–11. März 2000
Hans-Joachim Heintze 137

Der Einsatz von Kriegsschiffen: Völkerrechtliche Dimensionen maritimer Operationen
Gemeinsames Seminar für Offiziere der Deutschen Marine und Studenten bzw. Referendare der Rechtswissenschaft
Bremerhaven, 20.–24. März 2000
Jörg Assenburg/Thorsten Wenhöfer 138

Besprechungen

Gabriele von Arnim/Volkmar Deile/Franz-Josef Hutter/Sabine Kurtenbach/Carsten Tessmer i.V.m. Deutsche Sektion von Amnesty International/Ludwig-Boltzmann-Institut für Menschenrechte (Wien)/Institut für Entwicklung und Frieden (Duisburg) (Hrsg.), Jahrbuch Menschenrechte 1999 und Jahrbuch Menschenrechte 2000
Hans-Joachim Heintze 140

Horst Fischer/Sascha Rolf Lüder (Hrsg.), Völkerrechtliche Verbrechen vor dem Jugoslawien-Tribunal, nationalen Gerichten und dem Internationalen Strafgerichtshof
Frank Jarasch 142

Otto Triffterer (Hrsg.), Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observers' Notes, Article by Article
Sascha Rolf Lüder 143

Steffen Angenendt, Kinder auf der Flucht: Minderjährige Flüchtlinge in Deutschland
Brigitte Reschke 144

Andreas v. Block-Schlesier, Zur Frage der Akzeptanz des humanitären Völkerrechts am Ende des 20. Jahrhunderts
Gregor Schotten 145

Editorial

Am 24. Februar 2000 fand im Deutschen Bundestag die Erste Lesung des Gesetzentwurfs zur Ratifikation des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs statt. Die Mitwirkung Deutschlands an der Ausarbeitung des Statuts eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs stellt einen zentralen Baustein der jüngsten deutschen Außenpolitik dar. Gemäß der Maxime „Vom Recht des Stärkeren zur Stärke des Rechts“ hatte sich bereits die deutsche Delegation bei der Diplomatischen Konferenz in Rom im Juli 1998 für einen funktionsfähigen Internationalen Strafgerichtshof eingesetzt. Indem Deutschland das Römische Statut nunmehr als eine der ersten Vertragsparteien ratifizieren wird, macht es erneut die Bedeutung des Völkerstrafrechts für die Aufarbeitung internationaler und interner bewaffneter Konflikte deutlich. Im vorliegenden Heft drucken wir die aus Anlass der Ersten Lesung des Ratifikationsgesetzes im Deutschen Bundestag gehaltene Rede der Bundesministerin der Justiz Frau Professor *Herta Däubler-Gmelin* ab.

Mit der Ratifikation des Römischen Statuts durch Deutschland wird die zweite Phase einer insgesamt dreiphasigen Entwicklung beendet. In der sich anschließenden dritten Phase wird es um die Umsetzung von straf- und strafprozessualen Regelungen des Römischen Statuts in das deutsche Recht gehen. Nach dem Willen der Bundesregierung sollen die Bestimmungen des Römischen Statuts auf nationaler Ebene in einem einzigen Regelwerk, einem sog. Völkerstrafgesetzbuch, vereint werden. Sowohl mit der Phase der Ratifizierung als auch der der Implementierung befasst sich ein Positionspapier des Deutschen Komitees der Koalition für einen Internationalen Strafgerichtshof, das im Dokumententeil dieses Hefts abgedruckt ist.

Neben dem Völkerstrafrecht sind nach wie vor auch andere Mittel und Methoden der Aufarbeitung bewaffneter Konflikte von Bedeutung. Für Ost-Timor hatten die Vereinten Nationen Ende Oktober 1999 eine internationale Untersuchungskommission damit beauftragt, Ermittlungen im Hinblick auf die im Jahre 1999 begangenen massiven Menschenrechtsverletzungen in Ost-Timor anzustellen. Am 31. Januar 2000 legte diese Untersuchungskommission ihren Bericht dem Generalsekretär der Vereinten Nationen vor. Das europäische Mitglied in der Untersuchungskommission, die frühere Bundesministerin der Justiz Frau *Sabine Leutheusser-Schnarrenberger*, berichtete am 10. April 2000 den Studentinnen und Studenten der Europäischen Studiengänge „Humanitäre Hilfe“ sowie „Menschenrechte und Demokratisierung“ des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum über die Arbeit der Untersuchungskommission. Der Vortrag Frau *Leutheusser-Schnarrenbergers* wird in diesem Heft ebenso abgedruckt wie der Bericht der Untersuchungskommission an den Generalsekretär der Vereinten Nationen.

Im September 1999 stellte ein internationales Expertenteam unter der Leitung von Professor *Gudmundur Alfredsson* eine sog. „Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben“ vor. Dabei handelt es sich um Vorschläge, die Wege für eine bessere Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben und damit für die Festigung der inneren Stabilität von Staaten mit Minderheitenbevölkerungen und der internationalen Sicherheit aufzeigen sollen. *Hans-Joachim Heintze*, der an den Beratungen am Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law in Lund teilgenommen hatte, nimmt in seinem Beitrag zu diesen mit den Empfehlungen verbundenen Querschnittsfragen des Minderheitenschutzes Stellung. Das vorliegende Heft enthält außerdem den Wortlaut der Empfehlungen in deutscher Übersetzung.

Abgerundet wird das vorliegende Heft unserer Zeitschrift durch Konferenzberichte und Buchbesprechungen. Wir weisen an dieser Stelle wie gewohnt darauf hin, dass der Abdruck von Beiträgen in unserer Zeitschrift nicht bedeutet, dass sich die Herausgeber notwendig mit diesen Beiträgen identifizieren.

Die Herausgeber

Zur Ratifikation des Römischen Statuts für den Internationalen Strafgerichtshof durch Deutschland

Herta Däubler-Gmelin*

Ich freue mich sehr, dass wir heute mit der Umsetzung des Statuts über den Internationalen Strafgerichtshof beginnen können. In der Tat – wir haben es vorhin gehört –, der Weg von der Geburt der Idee zu einem solchen Strafgerichtshof im Jahre 1872 bis zu jenem historischen 17. Juli 1998 war sehr lang, viel zu lang. Dass die **Verabschiedung des Statuts** am 17. Juli 1998 nach langen Mühen und vielen gescheiterten Versuchen möglich wurde, auch das ist – ich unterstreiche das, was bisher gesagt wurde – ein historischer Schritt. Nun wissen wir alle, dass wir mit dem Prädikat „historisch“ zurückhaltend umgehen sollten. Aber ich teile Ihre Auffassung: In dem vorliegenden Falle ist diese Bezeichnung gerechtfertigt. Denn politisch dokumentiert dieser Vertrag die Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft, zum Jahrhundert- bzw. Jahrtausendwechsel ein neues und vor allem ein neuartiges internationales Gericht zu gründen.

Mit dem Internationalen Strafgerichtshof wird der bislang leider vorherrschenden Straflosigkeit schwerster Massenverbrechen der Kampf angesagt. Die kraftvoll von Rom ausgehende Botschaft soll lauten: Die Stärke des Rechts soll an die Stelle des Rechts des Stärkeren treten. Und: Die Schreibtischtäter und Folterknechte dieser Welt – wo immer sie sich aufhalten – dürfen sich nirgendwo und zu keiner Zeit mehr sicher fühlen. Sie können nicht mehr darauf vertrauen, dass ihre Taten auf Dauer ungesühnt bleiben.

Dieses Signal ist angesichts der Massenverbrechen, der Völkermordtaten, die wir immer wieder zur Kenntnis nehmen müssen, außerordentlich wichtig. Gerechtigkeit möge werden, damit die Welt nicht zugrunde geht, so soll das Motto in Abwandlung des gerade Juristen sehr bekannten Wortes heißen: *Fiat iustitia ne pereat mundus* – Gerechtigkeit möge werden, damit die Welt nicht zugrunde geht.

Wie wirksam diese Botschaft sein kann, ja wie wirksam sie sein wird, das zeigt schon heute die Arbeit des **Ruanda-** und vor allen Dingen die des **Den Haager Jugoslawien-Gerichtshofs**. Beider Arbeit, so mühsam sie im Einzelnen ist – ich meine auch den Jugoslawien-Gerichtshof –, hat einen ganz entscheidenden Anteil daran, dass es gelingen kann, die allgemeine Atmosphäre der Rechtslosigkeit, des Hasses und der Teilung in diesen Regionen, speziell auch im ehemaligen Jugoslawien, langsam, aber sicher abzubauen.

Wir alle wissen – das hat die Kompromisse, von denen bereits gesprochen wurde, und die gescheiterten Versuche hervorgerufen –, dass das Vorhaben eines Internationalen Strafgerichtshofs auch Ängste provoziert hat, und zwar vor allem bei Staaten, die ganz peinlich auf die Wahrung ihrer Souveränität bedacht sind. Diese Ängste haben verhindert – ich teile diese Trauer, auch wenn ich realistisch bin –, dass man schon jetzt so weit gehen konnte, wie wir das eigentlich gewollt hätten. Nur, Kompromisse waren – das war uns allen

klar – unausweichlich. Ich halte es für sehr beeindruckend, in welchem Maße die Staaten am Ende doch bereit waren, die **überkommenen Souveränitätsbedenken** zurückzustellen. So konnte beispielsweise erreicht werden, dass der Ankläger die internationale Strafverfolgung bei Vorliegen eines Anfangsverdachts einleiten kann, ohne dass zuvor ein Staat sein Placet geben musste. Welch ein Fortschritt! Das war noch vor wenigen Jahren undenkbar und dieser Fortschritt konnte auch nur erreicht werden, weil es neben den engagierten Regierungen und Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland – ich sage an dieser Stelle ausdrücklich Dank auch an die frühere Bundesregierung – eine Menge an Nicht-regierungsorganisationen gegeben hat, die sich zusammengeschlossen haben und die die Idee eines Internationalen Strafgerichtshofs ungemein konsequent und auch mit großem internationalen Nachdruck deutlich unterstützt haben. Ohne sie wäre das nicht gegangen. Deshalb sei ihnen an dieser Stelle Dank gesagt, stellvertretend für alle dem Gründer dieser Koalition, *William Pace*.

Meine Damen und Herren, der Internationale Strafgerichtshof kann – dies ist ebenfalls besonders wichtig – gerade auch staatliche Repräsentanten zur Rechenschaft ziehen, wenn sie die Staatsgewalt zu einem Terrorinstrument gegen ihre eigenen Bürgerinnen und Bürger pervertieren. Auch dies ist ein Bruch mit einer alten Tradition, der zeigt, dass die Weltgemeinschaft zu Beginn des dritten Jahrtausends nicht mehr gewillt ist, massenweise begangene Verbrechen wie Mord, Folter und Vertreibung unter Hinweis auf die bestehende staatliche Souveränität achselzuckend hinzunehmen. Dieser Schritt ist ein fundamentaler Schritt hin zu mehr **Individualschutz** in der Völkerrechtsordnung, und den wollen wir wieder verstärken.

Hinzu kommt noch etwas anderes. Der neue Strafgerichtshof wird eine **ständige Einrichtung** sein. Auch das ist wichtig, denn damit wird die internationale Reaktionsbereitschaft bereits vor der Tat gesichert. Damit wird deutlich gemacht, dass die internationale Strafgerichtsbarkeit ein zentraler, ein präventiver Teil der Weltfriedensordnung sein soll. Dieses Element wollen wir weiter unterstützen und ausbauen.

Rechtlich gesehen ist der Fortschritt mit dem Internationalen Strafgerichtshof – also: mit dem Römischen Statut – vor allem in folgenden Punkten gewaltig: Zum Ersten werden die völkerrechtlichen Verbrechen des Völkermords, die Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie die Kriegsverbre-

* Professor Dr. Herta Däubler-Gmelin, MdB, Bundesministerin der Justiz, Berlin. Bei diesem Beitrag handelt es sich um die Rede der Bundesministerin der Justiz zur Ersten Lesung des Gesetzentwurfs zur Ratifikation des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs und des Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes im Deutschen Bundestag vom 24. Februar 2000.

chen in einem einheitlichen Dokument zusammengestellt. Damit wird zum Zweiten anerkannt, dass das Völkerstrafrecht eben nicht nur im Krieg, sondern in weitem Umfang auch im Bürgerkrieg begangene Abscheulichkeiten umfasst, und zum Dritten werden – weil damit nicht genug – die Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch das Statut als Straftatbestände zur Ahndung schwerster Menschenrechtsverletzungen sogar in Friedenszeiten fest etabliert.

Außerdem enthält das Römische Statut erstmals einen **Allgemeinen Teil des materiellen Völkerstrafrechts**. Auch das ist angesichts der unterschiedlichen nationalen Lösungen ein ganz erheblicher Fortschritt. Im Strafprozessrecht sind ebenfalls neue Wege eingeschlagen worden. Dank der großen, aber auch effizienten Kompromissbereitschaft auf allen Seiten ist es gelungen, eine Art „kleine Völkerstrafprozessordnung“ zu erarbeiten, die – man höre und staune! – in etwa gleichgewichtigen Umfang Elemente des angloamerikanischen und des kontinentalen Rechtsdenkens enthält.

Noch etwas kommt hinzu: Ganz zentral und ganz besonders bedeutsam ist der **hohe rechtsstaatliche Standard** dieses Statuts. Lassen Sie uns das deutlich ausdrücken: So wichtig die effiziente und effektive Verfolgung völkerrechtlicher Verbrechen ist, so wichtig ist auch die Legitimität dieses Vorgehens; dies erfordert die uneingeschränkte Wahrung der Rechte der beschuldigten Personen und daneben auch der Zeuginnen und Zeugen sowie vor allem der Opfer. Alle diese Anforderungen erfüllt das Statut. Es beachtet – auch das ist wichtig – die international anerkannten Menschenrechtsstandards peinlich genau.

Lassen Sie mich noch eines hinzufügen: Wichtig ist auch das Feld der **staatlichen Zusammenarbeit** mit diesem Gerichtshof. Wir wissen, dass dieser Gerichtshof nicht über eine eigene Polizei verfügen kann. Deshalb wird er auf die Unterstützung der Vertragsstaaten in Form der Überstellung verdächtiger Personen und der Übersendung von Beweismaterial angewiesen sein. Ohne diese Unterstützung wäre das ganze Projekt zum Scheitern verurteilt. Deshalb enthält das Statut ein Regime der Zusammenarbeit mit deutlich schärferen Pflichten für die Vertragsstaaten als die, die wir heute im zwischenstaatlichen Rechtshilfeverkehr kennen. Wir wollen das und wir werden diese Pflichten im Ausführungsgesetz zum Statut punktgenau erfüllen.

Damit, liebe Kolleginnen und Kollegen, komme ich zu der Arbeit, die jetzt vor uns liegt. Denn in der Tat ist das Unternehmen Internationaler Strafgerichtshof mit der Annahme des Römischen Statuts nicht beendet. Wir haben schon gehört, dass der Internationale Strafgerichtshof die Arbeit erst aufnehmen kann, wenn 60 Ratifikationen vorliegen; sieben gibt es bis heute.

Wir wollen, dass die Arbeitsaufnahme sehr bald erfolgen kann. Deshalb haben wir uns das ehrgeizige Ziel gesetzt – zusammen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union –, unsere innerstaatlichen Zustimmungsverfahren zum Statut bis zum Ende des Jahres 2000 abgeschlossen zu haben. Das ist ein ehrgeiziges Unterfangen. Ich freue mich – lassen Sie mich das ausdrücklich sagen –, dass wir die Unterstützung

aller Fraktionen dieses Hauses dabei haben. Weil dieser Zeitplan so ehrgeizig ist, haben wir Ihnen im Gesetzgebungsverfahren jetzt zwar den Entwurf des Vertragsgesetzes und den Entwurf des Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes vorgelegt, bevor der Entwurf eines **Ausführungsgesetzes** ganz fertig ist. Bei der Erarbeitung dieses Ausführungsgesetzes werden wir eine ganze Menge von Überlegungen zu berücksichtigen haben. Ich kann Ihnen schon heute ankündigen, dass wir diese Arbeit in Kooperation mit Ihnen auf möglichst effiziente Weise vorantreiben wollen. Uns ist das Ausführungsgesetz deswegen wichtig, weil wir sicherstellen wollen, dass es in Kraft getreten ist, bevor der Internationale Strafgerichtshof seine Arbeit aufnehmen kann.

Jetzt zu dem Ihnen ebenfalls zugeleiteten Gesetzentwurf zur **Ergänzung des Grundgesetzes**. Diese Ergänzung ist notwendig. Würden wir als Vertragsstaat des Internationalen Strafgerichtshofs unsere eigenen Staatsangehörigen von der Überstellung an diesen Gerichtshof prinzipiell absahndern, würde das die Grundidee des Vorhabens *ad absurdum* führen. Das wollen wir nicht. Deswegen soll durch Änderung – eigentlich ist es eine Ergänzung – des Art. 16 Abs. 2 des Grundgesetzes die Auslieferung und die Überstellung deutscher Staatsangehöriger an diesen Gerichtshof ermöglicht werden. Aber in der Tat gehen mit dieser Ergänzung – darauf ist schon hingewiesen worden – zwei zusätzliche Erweiterungen einher: Die eine erlaubt zum Ersten die Auslieferung Deutscher auch an andere internationale Gerichtshöfe. Das zielt in der Tat auf den so genannten Jugoslawien- und Ruanda-Strafgerichtshof. Wir holen damit nach, wozu die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich längst verpflichtet ist, aber noch nicht die entsprechenden nationalen Gesetze geschaffen hat.

Zum Zweiten ermächtigt die Verfassungsänderung den Gesetzgeber auch dazu, die Auslieferung deutscher Staatsangehöriger an Mitgliedstaaten der Europäischen Union vorzusehen. Das ist auch eine vernünftige Erweiterung. Das EU-Auslieferungsbereinkommen von 1996 begreift ja die Auslieferung eigener Staatsangehöriger innerhalb von EU-Mitgliedstaaten längst als Regelfall. Deutschland musste bislang immer eine Ausnahme für sich in Anspruch nehmen. Das soll sich ändern. Künftig kann es dem innerhalb Europas gesetzten Maßstab entsprechen und insofern gleichziehen mit unseren Partnern in der Europäischen Union. Wir kommen damit dem kürzlich auf dem Europäischen Rat in Tampere bekräftigten Ziel der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes in der Europäischen Union einen wesentlichen Schritt näher.

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich zum Schluss noch einen ganz anderen, aber auch zentralen Punkt bezüglich des Internationalen Strafgerichtshofs ansprechen. Wir alle wissen, dass dieses Gericht – so wichtig seine Errichtung auch ist – die strafrechtliche Verfolgung der völkerrechtlichen Massenverbrechen nicht allein garantieren kann. Die verstärkte Bereitschaft der Vertragsstaaten zur Strafverfolgung auf der nationalen Ebene muss hinzukommen. In der deutschen Justiz ist das bereits als Aufgabe begriffen worden. Auch dafür sei herzlich Dank gesagt. Dieser Gedanke hat eine Auswirkung für den Internationalen Strafgerichts-

hof, weil das Statut bekanntlich den Gedanken der Komplementarität festschreibt. Das heißt: Ein Verfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof ist nur dann zulässig, wenn es auf der nationalen Ebene am Willen oder an der Fähigkeit zur Strafverfolgung fehlt. Dieser **Komplementaritätsgrundsatz** bringt zum Ausdruck, dass die nationalen Strafverfolgungsinstanzen auch nach Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs gefordert bleiben, und zwar primär.

Ich möchte unterstreichen, dass wir diese Botschaft sehr ernst nehmen und deshalb Verdächtige auch und insbesondere dann, wenn es sich um Deutsche handelt, selbst verfolgen wollen, statt sie dem Internationalen Strafgerichtshof zu überstellen. Wir tun das natürlich auch deshalb, weil wir wissen: Wir können das, wir wollen das und wir brauchen diesen Internationalen Strafgerichtshof nicht unnötig zu belasten.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung beschlossen, eine neue und bessere **Rechtsgrundlage für die Ahndung von Völkerstraftaten** in Deutschland zu schaffen. Eine Arbeitsgruppe, der auch Wissenschaftler angehören, arbeitet derzeit daran. Ziel ist, mit diesem Völkerstrafgesetzbuch den spezifischen Unrechtsgehalt der Völkerstraftaten

Die Durchsetzung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten: Ost-Timor und andere aktuelle Fälle

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger*

Die Ereignisse auf dem Balkan, die sich im Frühjahr 1999 in einer kriegerischen Auseinandersetzung zuspitzten, die Menschenrechtsverletzungen in Ost-Timor im Jahr 1999 vor und nach dem Referendum über die Unabhängigkeit Ost-Timors, der Krieg Russlands gegen die Tschetschenen und die Vielzahl bewaffneter Konflikte in Afrika mit ohne jeden Skrupel eingesetzten Kindern als Soldaten zeigen ein Bild des Umgangs mit Menschenrechten, das erschüttert. Im ausgehenden 20. und am Beginn des 21. Jahrhunderts werden in einer Intensität und Grausamkeit Menschenrechte weltweit verletzt, die immer wieder Zweifel an der Wirksamkeit der Instrumente zur Durchsetzung der Menschenrechte entstehen lassen und auch die Glaubwürdigkeit von Politikern, die Menschenrechte wirklich zum Schwerpunkt ihrer Politik zu machen, in Frage stellen. Als Mitglied des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages bin ich mit den grundsätzlichen Fragen des Menschenrechtsschutzes genauso befasst wie mit der aktuellen Situation der Menschenrechte in vielen Teilen der Welt.

* Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, MdB, Bundesministerin der Justiz a.D., Berlin, und Mitglied der Untersuchungskommission der Vereinten Nationen für Ost-Timor. Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines Vortrags, den die Verfasserin am 10. April 2000 an der Ruhr-Universität Bochum gehalten hat. Die Vortragsfassung wurde beibehalten.

im deutschen Recht angemessen zu erfassen, die Rechtsanwendung erheblich zu vereinfachen und überdies ein Mehr an Rechtsklarheit und Bestimmtheit zu erreichen. Dies soll – meine Damen und Herren, lassen Sie mich das sagen – vor allem auch unseren Soldatinnen und Soldaten zugute kommen und ihnen mehr Sicherheit geben. Gleichzeitig aber ist das Völkerstrafgesetzbuch auch wegen seiner internationalen Symbolkraft ein wertvoller Beitrag zur weiteren Konsolidierung des Völkerstrafrechts.

In der Tat liegt eine Menge Arbeit vor uns. Ich bedanke mich ausdrücklich für die Arbeit der früheren Bundesregierung. Ich bedanke mich dafür, dass Sie die Unterstützung der jetzigen Bundesregierung zugesagt haben. Ich danke Ihnen auch für Ihre Anregungen und darf sagen: Unser Zeitplan ist sehr ehrgeizig. Es wäre aber gut, wenn wir ihn einhalten könnten. Dann nämlich würde am Ende dieses Prozesses, wenn der Internationale Strafgerichtshof seine Arbeit wirklich aufgenommen haben wird, gesagt werden können, dass Deutschland seiner gewachsenen internationalen Verantwortung und seiner schon immer in Anspruch genommenen rechtsstaatlichen Verantwortung, also seiner Verantwortung für den Rechtsstaat, gerecht geworden ist.

Als einziges europäisches Mitglied der von den Vereinten Nationen eingesetzten Untersuchungskommission für Ost-Timor hatte ich zudem die einmalige Gelegenheit, Menschenrechtsverletzungen vor Ort zu untersuchen und selbst Empfehlungen zur Ahndung der Menschenrechtsverletzungen und zur künftigen Vermeidung zu machen. Lassen Sie mich deshalb mit der Menschenrechtssituation in Ost-Timor und den möglichen Antworten beginnen.

Seit der gewaltmäßigen Annektion Ost-Timors durch Indonesien im Jahr 1975 ist es immer wieder zu Unruhen in dieser früheren Kolonie Portugals gekommen. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat immer wieder in Resolutionen die Intervention Indonesiens verurteilt und den Rückzug des indonesischen Militärs gefordert. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen wies immer wieder die Forderungen Indonesiens zurück, dass Ost-Timor legitimer Teil des indonesischen Staates sei und setzte sich für das Recht auf Selbstbestimmung der Ost-Timoren ein.

In den 90er Jahren bildete sich in Ost-Timor eine Koalition aller Unabhängigkeitsgruppen – der „National Coalition of Timorese Resistance“ (CNRT) –, während die bewaffnete Auseinandersetzung mit dem indonesischen Militär von den FALINTIL – der „Armed Forces of National Liberation of East Timor“ – geführt wurde. Ein Massaker auf dem Fried-

hof von Dili, der Hauptstadt Ost-Timors, im Jahr 1991 begangen vom indonesischen Militär an dort friedlich versammelten Menschen, brachte durch den Bericht eines Journalisten als Augenzeugen die Unterdrückung der Ost-Timoreisen durch die Indonesier wieder in die internationale Öffentlichkeit und auf die Tagesordnung der Sitzungen der Menschenrechts-Kommission der Vereinten Nationen. Rückblickend muss gesagt werden, dass es wohl nur durch die Aufmerksamkeit einer interessierten Öffentlichkeit überhaupt zu dem mehr oder weniger erzwungenen Referendum über die Unabhängigkeit Ost-Timors im Jahr 1999 gekommen ist.

In den Jahren nach dem Massaker war die UN-Menschenrechtskommission immer wieder mit dem Vorwurf zahlreicher schwerer Menschenrechtsverletzungen befasst, wie willkürlicher Hinrichtungen, Folter, dem „Verschwinden“ von Menschen und der sexuellen Gewalt, begangen von Angehörigen der indonesischen Armee – der „Indonesian National Army“ (TNI) – und pro-indonesischen Milizen und paramilitärischen Kräften.

Aber außer der verbalen Verurteilung der behaupteten Menschenrechtsverletzungen durch Gremien der UN kam es zu keinen Reaktionen gegenüber der indonesischen Regierung. Die Verleihung des Friedens-Nobelpreises an Bischof *Belo* und *Ramos Horta* im Jahr 1996 stellte eine große Ermutigung für die Ost-Timoreisen dar und bestärkte sie in ihrem seit 1998 überwiegend friedlichen Widerstand gegen TNI und die Milizen, die Ende 1998 und zu Beginn 1999 verstärkt wurden, von TNI ausgebildet und mit Waffen ausgerüstet wurden. Die Benutzung paramilitärischer Kräfte durch eine Besatzungsarmee zeigt ein häufig gebrauchtes Vorgehen zur Unterdrückung von Menschen, was nach Beendigung von Konflikten der Rechtfertigung und der Entschuldigung in der Weise dienen soll, sog. bewaffnete Teile der unterdrückten Bevölkerung hätten die Menschenrechtsverletzungen an ihren Landsleuten begangen und hätten leider an ihren Gräueltaten nicht gehindert werden können. So ist es auch jetzt wiederholt von der indonesischen Regierung zu hören.

Im Januar 1999 kündigte Präsident *Habibie* nach jahrelangem Druck der Menschen in Ost-Timor ein Referendum in Ost-Timor über seine Unabhängigkeit oder Integration in Indonesien an. Ein Abkommen von Mai 1999 zwischen Indonesien, Portugal und den Vereinten Nationen verpflichtete Indonesien, für Ruhe, Sicherheit und Frieden in Ost-Timor während der Vorbereitung und Durchführung des Referendums zu sorgen. Im Juni 1999 wurde eine Mission der Vereinten Nationen (UNAMET) vom UN-Sicherheitsrat zur Organisation und Begleitung der Wahlen eingesetzt, die am 30. August 1999 stattfanden und bei denen sich 78% der Wähler für die Unabhängigkeit Ost-Timors entschieden.

Die nach Ankündigung des Referendums Ende Januar 1999, während der Wahlvorbereitungen und nach der Wahl begangenen massiven Menschenrechtsverletzungen, die in der Vertreibung von ca. 240.000 Menschen aus Ost-Timor bei einer Gesamtbevölkerung von ca. 800.000 Menschen gipfelten, führten zuerst zur Entsendung einer multinationalen Militärtruppe auf der Grundlage eines Mandats des UN-Sicherheitsrates (INTERFET) und Ende Oktober zur Einrichtung der „UN Commission of Inquiry on East Timor“.

Ebenfalls Ende Oktober hat der UN-Sicherheitsrat die „United Nations Transitional Administration for East-Timor“ (UNTAET) mit dem Recht mandatiert, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um eine zivile Verwaltung und die Justiz aufzubauen. Für eine der schwierigsten, umfassendsten und kostenintensivsten UN-Missionen werden ca. 9.000 „Peacekeeper“ benötigt; die geschätzten Kosten für UNTAET werden sich im ersten Jahr auf ca. eine Milliarde Dollar belaufen. Das Mandat ist zunächst bis Ende 2001 befristet.

Die „UN Commission of Inquiry for East Timor“ stellt ein Beispiel für eine Maßnahme zur Ahndung von Menschenrechtsverletzungen dar. Das Mandat der UN-Kommission lautete: „(...) to gather and compile systematically information on possible violations of human rights acts which might constitute breaches of international humanitarian law committed in East Timor, and to provide the Secretary-General with its conclusions with a view to enabling him to make recommendations on future actions“.

Das Mandat bezog sich nur auf das Jahr 1999 und erfasste somit nicht die seit 1975 begangenen Menschenrechtsverletzungen. Der Beginn der Mission der UN-Kommission verzögerte sich seit dem Vorschlag der Menschenrechtskommissarin *Mary Robinson* auf Einrichtung dieser Kommission im September 1999 bis zur Konstituierung durch die Mitglieder am 18. November 1999 in Genf, weil die Beschlussfassung in den Gremien der Vereinten Nationen wegen der grundsätzlich ablehnenden Haltung der asiatischen und pazifischen sowie einiger afrikanischer Staaten auf große Hindernisse stieß. Dies zeigt die Schwierigkeiten der internationalen Staatengemeinschaft, auf Menschenrechtsverletzungen zu reagieren, denn viele Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verteidigen in erster Linie die Souveränität ihres Staates und lehnen jede Einmischung in ihre sog. internen Angelegenheiten ab. Eine Legitimation für die Verletzung der nationalstaatlichen Souveränität verlangt grundsätzlich eine Beschlussfassung zumindest mit Mehrheit in den entsprechenden Gremien der Vereinten Nationen. Dies waren im Fall unserer Kommission die Mitgliederversammlung der Menschenrechtskommission und ECOSOC, der „Economic and Social Council“ der Vereinten Nationen.

Kurz ein Wort zur Arbeitsweise der UN-Kommission: Sie war zusammengesetzt aus fünf Mitgliedern – die „Chairperson“ kam aus Costa Rica, eine anerkannte Menschenrechtspolitikerin und Richterin am lateinamerikanischen Menschenrechtsgericht, je ein Vertreter aus Indien und Papua Neu-Guinea als Vertreter der Region, eine Vertreterin aus Nigeria und ich aus Europa.

Die Arbeit begann mit dem konstituierenden Treffen in Genf, mit „Briefings“ von der Menschenrechtskommission, vom Internationalen Roten Kreuz, Treffen mit verschiedenen Botschaftern, NGOs und den „Special Rapporteurs on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, on Torture and on Violence against Women“ und mit dem Vertreter Indonesiens bei den Vereinten Nationen.

Nach kurzem Aufenthalt in Darwin zu Gesprächen mit dem Leiter der UNAMET-Mission und seinen engsten Mitarbeitern sowie Vertretern der indonesischen Untersuchungskom-

mission für Ost-Timor, die von der dortigen Menschenrechtsorganisation eingesetzt worden war, lag selbstverständlich das Schwergewicht der Untersuchungen in Ost-Timor und dort neben den Gesprächen mit INTERFET und UNTAET bei ca. 150 Interviews, man kann auch Zeugenvernehmungen sagen, mit Ost-Timorese, die Opfer oder Zeugen von Menschenrechtsverletzungen geworden waren. Dazu gehörten auch ausländische Journalisten und Mitglieder von nationalen NGOs in Ost-Timor. Wegen der Behinderung durch die indonesische Regierung war es nicht möglich, die Flüchtlingscamps in West-Timor, das zu Indonesien gehört, aufzusuchen.

Als Ergebnis der schon wegen der Sprachenprobleme äußerst zeitaufwendigen Untersuchungen ist festzuhalten: Es wird unstrittig festgestellt, dass es schwere Menschenrechtsverletzungen in dem Untersuchungszeitraum gegeben hat. Im Einzelnen gilt der Text des Berichts der UN-Kommission (Nr. 123 bis 140 des Berichts). Die Verletzung humanitären Völkerrechts, zu dem ich später noch einiges sagen werde, führte zu Empfehlungen der UN-Kommission (Nr. 143 bis 154 des Berichts). Der Bericht ist dem Generalsekretär der Vereinten Nationen Kofi Annan Anfang Januar zugeleitet worden. Damit ist das Mandat der UN-Kommission erfüllt.

Nun zur Verletzung des humanitären Völkerrechts in Ost-Timor: Grundlage für die völkerrechtliche Bewertung sind die Genfer Abkommen vom 12. August 1949, deren Anwendbarkeit das Vorliegen eines bewaffneten Konflikts voraussetzt. Die Statuten der bisherigen beiden Internationalen Gerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda beziehen sich auf diese Abkommen. Während man in Jugoslawien offensichtlich von einem internationalen bewaffneten Konflikt ausging und somit die Genfer Abkommen in Gänze anwendbar waren, hat man wohl für Ruanda einen nicht-internationalen Konflikt unterstellt, weshalb nur der Gemeinsame Art. 3 der Genfer Abkommen und besonders das II. Zusatzprotokoll vom 8. Juni 1977 Anwendung finden konnten.

Für die Frage, welche völkerrechtlichen Grundlagen für die Bewertung der Verletzungen in Ost-Timor Anwendung finden, ist entscheidend, ob überhaupt ein bewaffneter Konflikt vorliegt. Die internationale Staatengemeinschaft betrachtet die Auseinandersetzungen in Ost-Timor als bewaffneten Konflikt zwischen dem indonesischen Militär und der Bevölkerung Ost-Timors, der in den 80er und 90er Jahren auch von den Ost-Timorese mit Waffen geführt wurde – jedenfalls bis 1998. Angesichts des Status von Ost-Timor als „non-self-governing territory“ könnte der Konflikt eventuell auch als internationaler Konflikt bewertet werden.

Wenn dies nicht angenommen würde, was auch die Auffassung der UN-Kommission war, stünde der Anwendung des Art. 3 der Genfer Abkommen eventuell entgegen, dass Indonesien das II. Zusatzprotokoll nicht gezeichnet hat. Deshalb muss als Rechtsquelle auf das von der UN-Vollversammlung am 13. Februar 1946 und am 11. Dezember 1946 in Resolutionen bestätigte Statut des Internationalen Nürnberger Militärgerichtshofs vom 8. August 1945 zurückgegriffen werden, in dem sowohl Kriegsverbrechen als auch Verbrechen gegen die Menschlichkeit definiert sind, die gemäß

UN-Resolution vom 26. November 1968 keiner Verjährung unterliegen. Danach sind diese Verbrechen gegen die Menschlichkeit, unabhängig davon, ob sie im Krieg oder im Frieden begangen wurden, verfolgbar.

Zur Frage, ob die Verfolgbarkeit an die Bedingung des internationalen Konfliktes geknüpft ist, erklärt das Jugoslawien-Tribunal, („...“) (*that it is by now settled customary international law that crimes against humanity do not require a connection to international armed conflict*).¹ Deshalb wirkt sich letztendlich auch nicht nachteilig aus, dass Indonesien auch die Völkermord-Konvention nicht gezeichnet hat.

Als Verbrechen gegen die Menschlichkeit, für die Personen strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können, sind breit angelegte, systematisch begangene Angriffe gegen die Zivilbevölkerung anzusehen, die aus nationalen, politischen, ethnischen, rassischen oder religiösen Gründen begangen werden, wie Mord, Ausrottung, Versklavung, Deportierung, Freiheitsentziehung, Folter, Vergewaltigung, andere unmenschliche Handlungen. (Art. 5 Statut des Internationalen Gerichtshofs für Jugoslawien, Art. 3 Statut des Internationalen Gerichtshofs für Ruanda). Diese Voraussetzungen hat die „UN Commission of Inquiry on East-Timor“ wie oben dargelegt bejaht.

Als Verbrechen gegen die Menschlichkeit, für die Personen strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können, sind breit angelegte, systematisch begangene Angriffe gegen die Zivilbevölkerung anzusehen, die aus nationalen, politischen, ethnischen, rassischen oder religiösen Gründen begangen werden, wie Mord, Ausrottung, Versklavung, Deportierung, Freiheitsentziehung, Folter, Vergewaltigung, andere unmenschliche Handlungen. (Art. 5 Statut des Internationalen Gerichtshofs für Jugoslawien, Art. 3 Statut des Internationalen Gerichtshofs für Ruanda). Diese Voraussetzungen hat die „UN Commission of Inquiry on East-Timor“ wie oben dargelegt bejaht.

Überlegungen, die zur Empfehlung eines internationalen Tribunals geführt haben, waren dabei insbesondere, dass es auf keinen Fall Straflosigkeit („impunity“) für die verantwortlichen Militärs und Milizen geben darf. Dass es Versöhnung ohne justizielle Aufarbeitung der schweren Menschenrechtsverletzungen nur schwerlich geben wird. Dass die nationale Gerichtsbarkeit in Indonesien wegen großer tatsächlicher und rechtlicher Probleme kaum erfolgreich gegen indonesische Militärangehörige vorgehen können würde (wenn es überhaupt zur Anklage kommen würde). Dass nach der festen Überzeugung der UN-Kommission keine Ost-Timorese bereit sein würden, vor einem indonesischen Gericht in Jakarta gegen indonesische Militärangehörige auszusagen – aus Angst vor Drohung und Gewalt und wegen fehlenden Zeugenschutzes. Dass es keinen nationalen Menschenrechtsgerichtshof in Indonesien gibt und die bisher dafür vorgelegten Gesetzentwürfe sich erst auf Menschenrechtsverletzungen beziehen sollten, die nach Oktober 1999 begangen wurden. Dass es in Ost-Timor keine funktionierende Justiz gibt.

Vergleiche mit den Menschenrechtsverletzungen im ehemaligen Jugoslawien und Ruanda zeigen, dass es immer erst nach den Untersuchungen einer unabhängigen internationalen Kommission, die unstrittig Menschenrechtsverletzungen festgestellt und teilweise bewiesen haben, zu weiteren Maßnahmen der internationalen Staatengemeinschaft gekommen ist. Die Untersuchungskommissionen haben sich somit als ein wirksames Instrument der Menschenrechtspolitik erwiesen. Sie erzeugen Öffentlichkeit, sie schaffen Fakten, die die Mitgliedstaaten unter Handlungsdruck setzen und die Staaten, denen Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden, in die Defensive bringen und sie der Gefahr von Sanktionen seitens der internationalen Staatengemeinschaft aussetzen.

Das darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass dennoch viele schwere Menschenrechtsverletzungen ungesühnt bleiben –

wegen der Mechanismen in den Gremien der Vereinten Nationen, dem Vetorecht von Staaten im Sicherheitsrat, den Mehrheitsentscheidungen in der Mitgliederversammlung und der nicht immer einheitlichen Auffassung der westlichen Staaten bei Sitzungen der Menschenrechtskommission.

Angesichts dieser Lage würde die Einrichtung eines ständigen Internationalen Gerichtshofs die strafrechtliche Verfolgung von Personen, denen Menschenrechtsverletzungen zur Last gelegt werden, erheblich verbessern. Es würde damit die Notwendigkeit entfallen, für regionale *ad hoc*-Gerichtshöfe die Zustimmung des Sicherheitsrates zu bekommen. Das Statut von Rom, nach dem der ständige Internationale Strafgerichtshof arbeiten soll, spiegelt insofern die Entwicklung des humanitären Völkerrechts wider und enthält wichtige Elemente der bisherigen Statuten. Wann das Statut von Rom in Kraft treten wird, hängt von der Ratifikation durch die Zeichnerstaaten ab. Derzeit haben erst einige Staaten ratifiziert. Sollten die Vereinigten Staaten von Amerika ihre Bedenken nach wie vor aufrechterhalten, würde dies den Internationalen Strafgerichtshof von Beginn an schwächen.

Ein weiterer Konflikt hat die Menschenrechte im Jahr 1999 ganz oben auf die Tagesordnung gesetzt – der Krieg im Kosovo. Ein Jahr nach dem Beginn des NATO-Bombardements am 24. März 1999 ist der Zeitpunkt gekommen, erste, noch nicht abschließende Bewertungen vorzunehmen. Dies ist auch notwendig angesichts der Vorwürfe, die gegen den sog. Hufeisenplan, der die Rechtfertigung für das NATO-Bombardement lieferte, erhoben wurden und angesichts der unbeantworteten Fragen im Zusammenhang mit den Tötungen von Racak, die für die Bundesregierung der Auslöser für eine Zustimmung zum NATO-Krieg waren.

Festzuhalten ist, dass es keine völkerrechtliche Grundlage für das Eingreifen der NATO gegeben hat und das es deshalb

dringend einer Reform der Institutionen der Vereinten Nationen bedarf. Festzuhalten ist, dass der Maßstab des Tätigwerdens der NATO bei anderen Menschenrechtsverletzungen nicht angelegt wird – siehe Tschetschenien. Festzuhalten ist, dass die Vereinten Nationen durch den NATO-Krieg geschwächt wurden. Festzuhalten ist, dass das mit dem NATO-Bombardement verfolgte Ziel, *Milosevic* als Regierungschef des ehemaligen Jugoslawien zu stürzen, nicht erreicht wurde und das friedlich Zusammenleben verschiedener Ethnien bisher und in absehbarer Zukunft nicht hergestellt werden konnte. Festzuhalten ist, dass auch durch das NATO-Bombardement die Flucht vieler Menschen mit verursacht wurde. Festzuhalten ist, dass im Vorfeld einiges falsch gemacht wurde: fehlende Unterstützung der serbischen Opposition, Versäumnisse bei den Verhandlungen in Rambouillet, Kriegführung ohne Drohung des Einsatzes von Bodentruppen. Festzuhalten ist, dass der im Namen der Menschenrechte geführte Krieg im Kosovo den Menschenrechten nicht nur einen positiven Dienst erwies hat. Denn die während des Krieges gebrauchte Menschenrechtshetorik wird längst nicht zum generellen Maßstab erhoben. Beim Krieg in Tschetschenien konnte sich die Bundesregierung nicht einmal zu einer Androhung von Sanktionen durchringen, die fälligen IWF-Tranchen wurden ausgezahlt.

Ost-Timor und Jugoslawien/Kosovo zeigen eines: Im Vorfeld wurden die Möglichkeiten der Prävention nicht ausgeschöpft. Die Mandate der Vereinten Nationen waren zu schwach, um die Entwicklung von Gewalt zu verhindern. Die Blockade von Staaten im Vorfeld eines Konfliktes gegen ein Engagement der Vereinten Nationen führt dann meistens zu den vorhergesehenen schwersten Menschenrechtsverletzungen und zu einer Schwächung der Menschenrechtsinstrumente. Auf der derzeitigen 56. Sitzung der Menschenrechtskommission in Genf geht es wieder einmal um die Glaubwürdigkeit der internationalen Menschenrechtspolitik. ■

Entwickeln sich allgemeine völkerrechtliche Regeln zum Minderheitenschutz? Anmerkungen zu den Lund-Empfehlungen eines internationalen Expertenteams über Mitwirkungsrechte von Minderheiten

Hans-Joachim Heintze*

Ethnopolitische und Minderheitenkonflikte haben nach dem Ende der Blockkonfrontation in vielen Teilen der Welt zu bewaffneten Konflikten geführt. Die mit äußerster Brutalität geführten Kriege und Massenfluchten haben eine weitverbreitete Ratlosigkeit der Politik deutlich werden lassen.¹

Emsig wurde und wird nach Instrumenten zur Bewältigung dieser Katastrophen gesucht. Zwangsläufig stellt sich damit auch die Frage nach den Möglichkeiten des Völkerrechts bezüglich ethnopolitischer Konflikte. Gerade im letzten Jahrzehnt wurde eine Reihe internationaler Instrumente geschaffen, die Verpflichtungen unterschiedlichen Charakters begründen und den Minderheitenschutz zum Ziele haben.² Gemeinsam ist ihnen, dass sie präventiv wirken sollen. Angesichts der mittlerweile doch recht beachtlichen Zahl einschlägiger internationaler Instrumente bi- und multilateraler Art sowie innerstaatlicher Regelungen ist zu prüfen, inwieweit sich daraus bereits allgemeine Regeln bezüglich

* Dozent Dr. Hans-Joachim Heintze ist Wiss. Mitarbeiter am IFHV, Bochum.

¹ Vgl. F.-J. Hutter/A. Mihelc. Tessmer, Flucht und Zuflucht, in: dies. (Hrsg.), Menschen auf der Flucht, Opladen 1999, S. 7 ff.

² N. Basic et al., International Legal Order and Minority/Government Conflict, in: P. Cumper/S. Wheatley (Hrsg.), Minority Rights in the „New“ Europe, Den Haag 1999, S. 285 ff.

des Minderheitenschutzes ableiten lassen. Gleichwohl ist dieses Vorhaben nicht unkompliziert, da hinsichtlich nahezu aller staatlichen und bilateralen Festlegungen unterstrichen wird, dass es sich um spezifische Lösungen für den konkreten Einzelfall handelt.³ Auch multilaterale Instrumente gestatten es in einem beträchtlichen Umfang, auf den konkreten Fall zugeschnittene Regelungen zu schaffen. Das eindrucksvollste Beispiel für diese Herangehensweise ist das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten⁴, das letztlich einen Katalog von möglichen Maßnahmen enthält, aus dem sich die Mitgliedstaaten die angemessenen Bestimmungen zusammenstellen können. Auch die Europäische Sprachencharta⁵ folgt dieser Methodik, so dass man von sog. à la carte-Abkommen⁶ sprechen kann.

I. Die Lund-Empfehlungen als Maßnahmenkatalog

Es scheint so, dass die Methode der Aufstellung von Katalogen möglicher Maßnahmen, die dann für die konkrete Minderheitensituation ausgewählt werden müssen, zunehmend an Einfluss gewinnt. Jüngster Beleg dafür sind die „Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben“, die 1999 durch die Stiftung für interethnische Beziehungen veröffentlicht wurden.⁷ Es handelt sich dabei um eine Ausarbeitung von 18 Experten des Völkerrechts, der Politologie und Soziologie, die Wege für eine bessere Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben – und damit für die Festigung der inneren Stabilität von Staaten mit Minderheitenbevölkerungen und der internationalen Sicherheit – aufzeigen.⁸ Die Aufmerksamkeit der Fachwelt ist den Empfehlungen deshalb sicher, weil sich unter den Autoren führende Kenner der Minderheitenproblematik befanden, die die Erfahrungen aus den verschiedenen Teilen der Welt in das Dokument einbringen könnten. Insofern repräsentieren sie den gegenwärtigen Kenntnisstand über das „Machbare“ moderner Minderheitenpolitik.

Bedeutung kommt den Empfehlungen vor allem deshalb zu, weil sie vom OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten (HKNM) in Auftrag gegeben wurden. Er folgte damit einer Praxis, die er 1996 mit den Haager Empfehlungen über die Bildungsrechte nationaler Minderheiten begonnen und 1998 mit den Oslo-Empfehlungen über die sprachlichen Rechte nationaler Minderheiten⁹ fortgesetzt hatte. Das grundsätzlich Bemerkenswerte an dieser Vorgehensweise ist die damit vollzogene Hinwendung des HKNM zu den generellen Problemen des Minderheitenschutzes. Er geht von der bisherigen Schwerpunktsetzung seiner Tätigkeit ab, die sich seiner Einsetzung am 1. Januar 1993 vorrangig auf die Lage von nationalen Minderheiten in einzelnen Staaten bezogen hatte. Praktisch war jeder Fall anders gelagert, so dass kaum Verallgemeinerungen möglich waren. Die einzige Gemeinsamkeit bestand darin, dass er sich mit solchen Staaten beschäftigte, in denen Minderheiten leben, die in einem anderen Staat die Mehrheit stellen. In oft mühevoller Überzeugungsarbeit wurden für viele derartige Probleme mittlerweile Lösungsansätze aufgezeigt und Fortschritte erreicht. Dies ist zweifellos ein nicht zu unterschätzender Erfolg der Tätigkeit der HKNM.

Freilich ist aber nicht zu übersehen, dass sich die Aktivitäten ganz überwiegend auf die „neuen“ (oder wiedererentstandenen) Staaten des früheren sowjetischen Einflussbereiches bezogen. Damit entstand der Eindruck, die Minderheitenprobleme im Westen würden übersehen. Mehr noch, das von westlichen Staaten mit Minderheitenproblemen maßgeblich mitgestaltete Mandat des Hochkommissars schloss eine solche Behandlung geradezu aus, weil dort Organisationen tätig sind, die in Akte organisierten Terrorismus verwickelt sind. Diese Ungleichbehandlung von tatsächlichen und potenziellen Spannungsherden durch den HKNM wurde in der Literatur mehrfach kritisiert.¹¹

Nicht zuletzt deshalb ist zu begrüßen, dass nun auch Querschnittsfragen des Minderheitenschutzes in allen OSZE-Staaten Berücksichtigung finden. Hinzu kommt, dass die Vorlage von Empfehlungen in besonderer Weise der präventiven Zielsetzung des HKNM entspricht. Die Vorschläge sollen nämlich Wege zur Vermeidung von Minderheitenkonflikten aufzeigen. Wachsende Bedeutung gewinnt zudem die Involving des HKNM in Nachkonfliktsituationen bei der Wiederherstellung eines erträglichen Zusammenlebens verschiedener ethnischer Gruppen.¹² Gerade die Lund-Empfehlungen bieten für beide Aufgabenfelder des HKNM wichtige Anregungen, da die umfassende Beteiligung der Minderheiten am öffentlichen Leben eine der erfolgversprechendsten Methoden zum Abbau von Benachteiligungen und Spannungen sein dürfte.

II. Bedeutung von Experten-Empfehlungen

Da es sich bei den Lund-Empfehlungen nicht um ein regierungsamtliches oder zwischenstaatliches Dokument handelt, sondern um eine Stellungnahme unabhängiger Experten,

³ K. Ipsen, Die Minderheitensituation im deutsch-dänischen Grenzraum, in: M. Mohr (Hrsg.), Friedenssichernde Aspekte des Minderheitenschutzes, Berlin 1996, S. 267 ff.

⁴ BGBl. 1997 II, S. 31.

⁵ BGBl. 1998 II, S. 25.

⁶ Vgl. H. Klebes, Minderheitenschutz durch den Europarat: Richtungswechsel durch „Entrechtlichung“ von Verträgen?, in: H.-J. Heintze (Hrsg.), Moderner Minderheitenschutz, Bonn 1998, S. 156.

⁷ The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life, Den Haag 1999. Die deutsche Fassung ist im Dokumententeil des vorliegenden Heftes abgedruckt.

⁸ Die abschließende Konferenz, auf der es zur Einigung über den Text der Empfehlungen kam, fand unter der Leitung von Prof. Gadamundur Alfredsson am Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law in Lund statt. Deshalb trägt das Dokument den Namen dieser schwedischen Universitätsstadt. Der Autor des vorliegenden Artikels gehörte der Expertengruppe an.

⁹ Die Empfehlungen sind auf der Website des HKNM nachlesbar: www.osce.org/inst/hcnm/index.html.

¹⁰ Vgl. R. Zaagmann/A. Bloed, Die Rolle des OSZE-Hochkommissars für nationale Minderheiten bei der Konfliktprävention, in: OSZE-Jahrbuch 1 (1995), S. 225 ff.

¹¹ H.-J. Heintze, Minderheiten in Westeuropa – (kein Thema für die OSZE?, in: OSZE-Jahrbuch 3 (1997), S. 219 ff.; noch schärfer B. Meyer, Zwischen Souveränitätsvorbehalten, Selektionszwängen und Selbstüberschätzung, in: Friedensbericht 1999, Chur 1999, S. 255.

¹² Zu nennen sind in dieser Hinsicht die Aktivitäten des HKNM in Griechenland; vgl. sein Statement in: Helsinki Monitor 10 (1999) 4, S. 78.

begründet es für die OSZE-Staaten keine Verpflichtungen. Gleichwohl hat es doch eine Beziehung zu den OSZE-Staaten. Diese hatten nämlich den HKNM 1998 auf der Konferenz „Staatsführung und Mitsprache: integrierte Vielfalt“ in Locarno ausdrücklich aufgefordert, Konzepte der Mitwirkung von Minderheiten bei der verantwortungsvollen Regierungsführung weiterzuentwickeln. Insofern handelt es sich um ein „Auftragswerk“ und nicht lediglich um einen „bloßen“ Expertenkommentar. Auch die angestrebte Nutzung des Lund-Dokuments durch den HKNM dürfte diesen speziellen Charakter unterstreichen. Es ist zu erwarten, dass damit ähnlich umgegangen wird wie mit den Haager und Oslo-Empfehlungen. Der HKNM hat gegenüber Staaten immer wieder Bezug darauf genommen und die Anwendung der darin enthaltenen Vorschläge angeregt. Auf Grund der Vertraulichkeit der Gespräche zwischen dem Hochkommissar und den Regierungen lässt sich dies nicht immer eindeutig nachweisen. Einen deutlichen Beleg gibt es aber hinsichtlich der sprachlichen Rechte von Minderheiten. In einem vom HKNM erstellten Bericht über die Gewährleistung dieser Rechte im OSZE-Gebiet wird zur Darstellung des bestehenden internationalen Standards neben den völkerrechtlichen Verträgen und dem Völkergewohnheitsrecht auch auf „sonstige Dokumente“ eingegangen, worunter sowohl die vielzitierte Minderheitendeklaration der UN-Generalversammlung (Res. 47/135)¹³ als auch die Haager und Oslo-Empfehlungen genannt werden. Ausdrücklich heißt es dort:

„Although these Recommendations are formally non-governmental in origin and have not been accepted by states through the mechanisms of the OSCE, they nonetheless have been presented to participating states by the High Commissioner as a point of reference and generally been received positively by him.“¹⁴

Diese Vorgehensweise des HKNM ist zweifellos durch das sehr weitgefaste Mandat seines Amtes gedeckt. Letztlich wird es in sein Ermessen gestellt, mit welchen Fragestellungen er sich befasst und auf welche Dokumente er sich dabei bezieht.¹⁵

Bedeutung kommt den Lund-Empfehlungen auch deshalb zu, weil die Mitwirkung von Minderheiten im öffentlichen Leben eine Kernfrage jeder demokratischen Gesellschaft ist, die eine Reihe von diffizilen Fragen einschließt. Diese beziehen sich beispielsweise auf die Ausgestaltung der Partizipation als Gruppenrecht, die positive Diskriminierung sowie die Selbstverwaltung in den Formen territorialer und personaler Autonomie. Die Anforderung von Expertenvorschlägen zu diesen Themen zeugt davon, dass die Praxis auf die Dauer konzeptionelle Grundfragen des Minderheitenschutzes nicht umgehen kann.

Insbesondere die Erläuterungen zu den eigentlichen Empfehlungen machen deutlich, in welchem erheblichen Umfang bereits staatliche Verpflichtungen hinsichtlich eines effektiven Minderheitenschutzes – der zwangsläufig auch die politische Beteiligung der Minderheitenangehörigen einschließen muss – bestehen. Gerade in OSZE-Dokumenten sind

viele einschlägige Bestimmungen enthalten. Allein die vorgelegte sorgfältige Auflistung der nach der OSZE-Praxis „politisch verbindlichen“ Pflichten der Staaten hätte es gerechtfertigt, das Lund-Dokument zu veröffentlichen. Um so mehr gilt diese Einschätzung für die darüber hinausgehenden Expertenvorschläge, die eine Fortentwicklung und Präzisierung der OSZE-Standards anstreben.

III. Minderheitenrechte als Individualrechte

Die Lund-Empfehlungen gehen in ihrer Präambel davon aus, dass die Minderheitenrechte Teil der Menschenrechte sind. Dies impliziert, dass diese Rechte damit nicht als Gruppenrechte, sondern als Individualrechte – als Rechte des einzelnen Angehörigen einer Minderheit – betrachtet werden. Damit folgen die Experten dem traditionellen Ansatz des Völkerrechts, der sich 1966 mit Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte¹⁶ durchsetzte. Auch der Europarat beschritt 1995 mit seinem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten¹⁷ diesen individualrechtlichen Weg. Schließlich waren den Experten auch deshalb Grenzen hinsichtlich einer innovativen gruppenrechtlich orientierten Herangehensweise gesetzt, weil die KSZE/OSZE selbst in ihrem grundlegenden Kopenhagener Dokument von 1990 die „(...) Achtung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten als Teil der international anerkannten Menschenrechte“ bezeichnete.

Mit der menschenrechtlichen Einbindung bewegen sich die Lund-Empfehlungen somit in juristisch sicherem Fahrwasser. Gleichwohl überrascht dieser Ansatz dennoch insofern, als das Mandat des HKNM gerade nicht auf die Individualrechte des einzelnen Angehörigen einer Minderheit abstellt. So ist es ihm gar untersagt, Individualbeschwerden entgegenzunehmen. Stattdessen verhandelt der HKNM in der Regel mit den Vertretern von Minderheitenparteien und -organisationen, so dass sich in seiner praktischen Tätigkeit eher ein gruppenrechtlicher Ansatz nachweisen lässt.

Gleichwohl, die etablierte menschenrechtliche Herangehensweise des Lund-Dokuments bietet den Vorteil, dass damit ein Grundelement des modernen Minderheitenschutzes gleich an den Anfang gestellt werden kann: das Entscheidungsrecht des Einzelnen, ob er sich als Minderheitenangehöriger versteht oder nicht (I.4). Damit wird der Verpflichtung entsprochen, dass jeder Mensch seine Identität selbst definieren kann und niemandem aus dieser Entscheidung ein Nachteil erwachsen darf. Der individualrechtliche Ansatz ermöglicht es auch, alle anderen Menschenrechte für Minderheitenangehörige einzufordern, wobei die Empfehlungen besonders

¹³ Vgl. A. Phillips/A. Rosas (Hrsg.), The UN Minority Rights Declaration, Åbo 1993, S. 11 ff.

¹⁴ OSZE (Hrsg.), Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE Area, Den Haag 1999, S. 7.

¹⁵ Vgl. J. Haselhuber, Der Hochkommissar für nationale Minderheiten der OSZE, in: E. Reiter (Hrsg.), Grenzen des Selbstbestimmungsrechts, Graz 1996, S. 109 ff.

¹⁶ BGBl. 1973 II, S. 1553.

¹⁷ BGBl. 1997 II, S. 31.

die Verpflichtungen zur Gleichberechtigung und der Nichtdiskriminierung unterstreichen. Von gleicher Wichtigkeit ist, dass damit die Normen des UN-Menschenrechtspaktes automatisch auf Minderheitenangehörige anwendbar sind.

IV. Minderheiten und Wahlrecht

Für das Recht auf wirksame Beteiligung am öffentlichen Leben ist insbesondere Art. 25 einschlägig, der ausdrücklich die Möglichkeit der Mitgestaltung der öffentlichen Angelegenheiten vor allem durch freie Wahlen vorschreibt. Die primäre Verantwortung des Staates liegt darin, überhaupt ein Wahlverfahren durchzuführen und den Bürgern zu ermöglichen, von ihrem gleichen, geheimen und freien Wahlrecht Gebrauch zu machen. Es handelt sich dabei geradezu um eine öffentlich-rechtliche Verfahrensgarantie zur Durchsetzung politischer Rechte.¹⁸ Zweifellos ist Art. 25 die entscheidende völkerrechtliche Norm zum Gegenstand der Lund-Empfehlungen.

Doch der UN-Menschenrechtspakt ist nicht das einzige internationale Instrument, das die Bedeutung von Wahlen unterstreicht. So heißt es bereits in Art. 21 Ziff. 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948: „Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt.“ Auch Art. 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention geht von diesem Gedanken aus. Insgesamt ist zu erkennen, dass Wahlen hinsichtlich der Mitwirkungsrechte in den einschlägigen Dokumenten eine zentrale Rolle zukommt. Folglich bildet das Thema Wahlen in den Lund-Empfehlungen im Teil II (Teilnahme am Entscheidungsprozess) einen Schwerpunkt. Aufschlussreich ist hier die Herangehensweise, indem zuerst auf die Möglichkeiten der Selbstorganisation von Minderheiten eingegangen wird. Gefordert wird die Berücksichtigung des „Völkerrechtsprinzips“ der Vereinigungsfreiheit, worunter im Kern zu verstehen ist, dass Minderheiten zur Gründung eigener Parteien berechtigt sind. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass dieses Recht in den Katalog der anderen Menschenrechte eingebettet ist. Daher sind auch die Rechte anderer, die Gewaltlosigkeit und die Nichtdiskriminierung zu achten. Dies bedeutet letztlich auch, dass eine rein ethnische Ausrichtung unter Umständen mit dem Diskriminierungsverbot in Konflikt geraten könnte. Da einige Staaten die Bildung von Minderheitenparteien generell verbieten,¹⁹ erscheint die Betonung der Vereinigungsfreiheit notwendig.

Die Ausgestaltung des Wahlsystems kann Wesentliches zur Mitwirkung von Minderheiten beitragen. Insofern ist ein solches System nicht „neutral“, sondern dient auch der Durchsetzung von Interessen. Deshalb werden die Staaten aufgefordert, die für ihre konkrete Situation repräsentativste Regierungsform zu finden.²⁰ Dies kann in vielen Fällen bedeuten, Minderheiten zu privilegieren, beispielsweise in der Form niedrigerer Sperrklauseln, um ihnen eine angemessene Mitwirkung im Staat sicherzustellen. Vielfach wurde in der Vergangenheit ein effektiver Minderheitenschutz durch eine minderheitenfeindliche Ausgestaltung der Wahlkreise

unterlaufen. Im Lichte dieser Erfahrungen wird empfohlen, eine solche geographische Abgrenzung von Wahlkreisen vorzunehmen, die eine angemessene Vertretung möglich macht.

V. Bedeutung der Staatsangehörigkeit

Allerdings bleiben die Lund-Empfehlungen hinsichtlich des aktiven und passiven Wahlrechts insgesamt vage, und das obwohl es sich dabei um die Grundfrage der politischen Mitwirkungsrechte handelt. Die Ursache dafür liegt in der Staatsangehörigkeitsfrage. Es ist nämlich umstritten, ob die Rechtsfigur des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes nur auf eigene Staatsangehörige oder auch auf Ausländer anzuwenden ist. Der UN-Menschenrechtspakt geht eindeutig davon aus, dass alle Angehörigen von sprachlichen, religiösen und ethnischen Minderheiten durch Art. 27 geschützt werden. Die Staatsangehörigkeit ist keine Voraussetzung dafür, um in den Geltungsbereich dieser Bestimmung zu fallen. Dies wurde vom Menschenrechtsausschuss wiederholt bekräftigt²¹ und mündete schließlich in der Allgemeine Bemerkung 23 (50) von 1994, in der es heißt: „A State party may not (...) restrict the rights under article 27 to its citizens alone.“²² Auch in der Literatur wird diese Pflichtenlage unterstrichen und ausdrücklich für die Einbeziehung der sogenannten neuen Minderheiten in den Geltungsbereich von Art. 27 plädiert.²³

Obwohl diese Auslegung aus rechtstheoretischer Sicht sicher unangreifbar ist, steht sie in einem auffälligen Widerspruch zur Staatenpraxis. Nach der Rechtsauffassung der Staatenmehrheit besitzen die Angehörigen völkerrechtlich geschützter Minderheiten die Staatsangehörigkeit des betreffenden Staates. Dies unterstrich beispielsweise die deutsche Regierung sowohl bei der Verabschiedung der UN-Minderheiten-deklaration als auch beim Beitritt zum Rahmenabkommen des Europarates ausdrücklich.²⁴ Angesichts dieses offensichtlichen Widerspruchs zwischen Theorie und Praxis erscheint es verständlich, dass die Lund-Empfehlungen das Thema der Staatsangehörigkeit von Minderheitenangehörigen umgehen.

Neben dem ungelösten Streit ist in diesem Zusammenhang aber auch zu berücksichtigen, dass der Schutz von staatenlosen Minderheitenangehörigen in der Tätigkeit des HKNM – so in Estland – eine herausragende Rolle gespielt hat.²⁵ Jede Stellungnahme im Lund-Dokument zum Verhältnis von Staatsangehörigkeit und Minderheitenrechten hätte dies

¹⁸ M. Nowak, CCPR-Kommentar, Kehl 1989, S. 467, Rdn. 1.

¹⁹ Vgl. C. Rumpf, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in der Türkei, in: J.A. Frowein et al. (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil I, Berlin 1993, S. 480 f.

²⁰ Vgl. D. Blumenzweig, Volksgruppen und Minderheiten – Politische Vertretung und Kulturautonomie, Berlin 1995, S. 129 ff.

²¹ UN-Doc. CCPR/C/23/CP.1.

²² In: HRLJ 15 (1994), S. 235.

²³ Vgl. R. Wolfrum, in: C. Brömmann et al. (Hrsg.), Peoples and Minorities in International Law, Dordrecht 1993, S. 153 ff.

²⁴ Vgl. BT-Drs. 12/6330, S. 8; BGBl. 1997 II, S. 1418. Vgl. dazu auch P. v. Javog, Minderheitenschutz in der außenpolitischen Praxis, in: H.-J. Heintze (Hrsg.), Moderner Minderheitenschutz, Bonn 1998, S. 76 f.

²⁵ Vgl. T. Lahelma, The OSCE and Conflict Prevention: The Case of Estonia, in: Helsinki Monitor 10 (1999) 2, S. 27 f.

berücksichtigen müssen. Damit wäre das ohnehin brisante Thema der Mitwirkungsrechte von Minderheiten überfrachtet worden. Gleichwohl ist zu fragen, ob das Staatsangehörigkeitsproblem im Zusammenhang mit den Minderheitenrechten nicht fernerhin auch einmal durch Experten analysiert werden sollte. Vielleicht deutet sich hier ein Thema für einen weiteren Gegenstand von Empfehlungen an, die der HKNM in Auftrag gibt.

Ein Vorteil der Herangehensweise der Lund-Empfehlungen ist die Berücksichtigung aller einschlägigen Dokumente zur politischen Mitwirkung von Minderheiten. Ihre verschiedene rechtliche oder politische Qualität spielte dabei keine Rolle. Vielmehr ging es darum, Entwicklungstendenzen in den Staaten und den internationalen Beziehungen aufzuzeigen. So wurden neben völkerrechtlichen Verträgen und politischen Vereinbarungen auch andere Dokumente wie die Allgemeinen Bemerkungen des Menschenrechtsausschusses – eines Vertragsdurchsetzungorgans also – herangezogen. Nur eine solche – vom Mandat nicht eingeschränkte – Herangehensweise ermöglicht die umfassende Analyse der komplexen Fragestellungen.

VI. Demokratische Gesellschaft und Minderheiten

Anders als die UNO ist die OSZE eine „Wertegemeinschaft“. Seit der Charta von Paris (1990) basiert sie auf den Werten der Demokratie, Menschen- und Minderheitenrechte. Bereits das Kopenhagener Dokument (1990) ermöglichte seinerzeit einen bahnbrechenden Durchbruch, indem einerseits der Katalog der Grundelemente der demokratischen Gesellschaft aufgelistet wurde und dieser andererseits mit der Notwendigkeit eines effektiven Minderheitenschutzes kombiniert wurde. Dies verdiente deshalb Beachtung, weil das Thema des Minderheitenschutzes bis zum Ende des Ost-West-Gegensatzes tabuisiert worden war.

Angesichts der Verquickung von OSZE, Demokratie und Minderheitenschutz versteht es sich fast von selbst, dass die Lund-Empfehlungen von dem Demokratieerfordernis ausgehen. Nur in einer demokratischen Gesellschaft ist die wirksame Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben möglich, ja sogar notwendig. Demokratie lebt von der Mitwirkung aller Menschen, setzt aber zugleich auch eine gute Regierungsführung, Toleranz und Rechtsstaatlichkeit voraus. Eng damit hängt zusammen, dass sich Minderheiten auch organisieren können müssen. Das Lund-Dokument äußert sich allerdings nicht dazu, inwieweit Minderheiten Institutionen bilden sollen oder können. Dies mag eine Konsequenz des individualrechtlichen Ansatzes sein. Stattdessen gehen die Experten von der Pflichtelage des Staates aus, der eigene Institutionen schaffen kann, um die Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben „sicherzustellen“. Damit wird diese Art der „affirmative action“ befürwortet. Freilich sind sich die Autoren der Gefahren von Fördermaßnahmen durchaus bewusst, so dass in der gleichen Empfehlung ausdrücklich die Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte auch der nichtgeförderten Gruppen unterstrichen wird. Dieser Vorschlag steht zudem in Verbindung mit der Ver-

pflichtung zur Schaffung eines Vertrauensklimas durch die Regierungen und die Minderheiten. Eine Voraussetzung dafür ist in erster Linie Transparenz, die für eine demokratische Gesellschaft unerlässlich ist. Verwiesen wird hierbei auch auf die wichtige Rolle der Massenmedien.

Gerade in Staaten mit Minderheiten spielt das Subsidiaritätsprinzip eine besondere Rolle. Durch seine Beachtung soll sichergestellt werden, dass die Menschen betreffenden Entscheidungen nicht durch anonyme und ferne zentrale Verwaltungen getroffen werden, sondern auf möglichst niedriger Verwaltungsebene vor Ort. Dies kann beispielsweise bei regional konzentrierten sprachlichen Minderheiten von entscheidender Bedeutung sein. Aber das Subsidiaritätsprinzip leitet über zu einer weit umfassenderen Fragestellung, nämlich der nach Formen der Selbstverwaltung, die die umfassende Einbringung der Minderheiten am öffentlichen Leben ermöglichen.

VII. Autonomieregelungen

Im Teil III. Selbstverwaltung – die auch mit dem Begriff der Autonomie umschrieben werden kann – finden sich die zentralen Aussagen des Lund-Dokuments. Zu dieser Einschätzung muss man deshalb kommen, weil das Thema lange Zeit wegen der grundsätzlich ablehnenden Haltung der Staaten nicht angesprochen werden konnte. Folglich gibt es kein internationales Dokument, das sich eingehend mit der völkerrechtlichen Pflichtenlage in diesem Bereich befasst.²⁶ Trotz der weithin akzeptierten positiven Momente der Autonomie für den Minderheitenschutz besteht in der Staatenpraxis nach wie vor keine Bereitschaft, diese als allgemeine Lösungsmodelle für Minderheitenkonflikte zu betrachten. Das wurde noch in den neunziger Jahren im Zusammenhang mit dem Nachbarschaftsvertrag zwischen Ungarn und der Slowakei deutlich: Die Slowakei verweigerte die Ratifizierung des Vertrages lange Zeit unter anderem deshalb, weil er einen Verweis auf die Rechtsverbindlichkeit der Empfehlung 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarates²⁷ enthielt. Darin wird in Art. 11 ein „Recht auf kommunale oder autonome Verwaltungseinrichtungen oder auf einen besonderen Status“ festgelegt. Dieses Beispiel belegt für den Europarat, dass „(...) die Empfindlichkeit in Sachen Autonomie, egal in welcher Form, in einigen Mitgliedsstaaten noch immer sehr stark (ist)“.²⁸ Der Hintergrund für die weitverbreitete staatliche Zurückhaltung gegenüber der Delegation staatlicher Befugnisse an Selbstverwaltungseinheiten der Minderheiten liegt darin, dass sie vielfach als Schritt in Richtung auf die Sezession angesehen wird.²⁹

²⁶ Es gibt allerdings eine ganze Reihe von Einzelfallregelungen. Vgl. die Übersicht bei H. Hannum (Hrsg.), Documents on Autonomy and Minority Rights, Dordrecht 1993. In den letzten Jahren kamen viele neue Bestimmungen hinzu wie M. Sukul, On the Entrenchment of Autonomy, in: ders. (Hrsg.), Autonomy: Applications and Implications, Den Haag 1998, S. 151 ff., nachweist.

²⁷ In: EuGRZ 20 (1993), S. 151.

²⁸ H. Klebes, Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, in: EuGRZ 22 (1995), S. 266.

²⁹ S. Oeter, Minderheiten im institutionellen Staatsaufbau, in: J.A. Frowein et al. (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin 1994, S. 494.

Daher kennt das Völkerrecht keinen Rechtsanspruch auf Gewährung von Autonomie. Besonders deutlich wird dies an dem ansonsten in Bezug auf Minderheitenfragen ausgesprochen weitgehenden Kopenhagener Dokument der KSZE (1990). Dort wird die Autonomie lediglich als eine „Möglichkeit“ und nicht als Rechtsanspruch genannt:

„Die Teilnehmerstaaten nehmen die Bemühungen zur Kenntnis, die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität bestimmter nationaler Minderheiten zu schützen und Bedingungen für ihre Förderung zu schaffen, indem sie als eine der Möglichkeiten zur Erreichung dieser Ziele geeignete lokale oder autonome Verwaltungen einrichten, die den spezifischen, historischen und territorialen Gegebenheiten dieser Minderheiten Rechnung tragen und in Einklang mit der Politik des betreffenden Staates stehen.“

Diesen Faden nahmen die Lund-Empfehlungen wieder auf. Ihnen liegt ein Autonomieverständnis zugrunde, wonach Teilgebiete eines Staates die Befugnis haben können, bestimmte Angelegenheiten im Wege der Selbstverwaltung insbesondere durch den Erlass von Rechtsnormen selbst zu regeln, ohne dass dieses Gebiet dadurch Staatsqualität erlangt.³⁰ Eine solche Ermächtigung kann auch einer Minderheit, die nicht räumlich geschlossen siedelt, als Personalautonomie übertragen werden. Folglich sprechen die Experten von territorialen und nichtterritorialen Maßnahmen, die für die wirksame Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben erforderlich sein können. Dafür sollten die Staaten entsprechende Mittel bereitstellen. Besonderer Wert wird darauf gelegt, dass es kein einheitliches Modell gibt, sondern Einzelfallregelungen nötig sind, die auch asymmetrische Aufteilungen von Funktionen einschließen können. Ausdrücklich wird in der Kommentierung dieser Empfehlung darauf hingewiesen, dass die Experten gegen ethnische Kriterien für territoriale Maßnahmen sind. Der Hintergrund für diese Haltung liegt in der Ablehnung jedes Missbrauchs von Autonomieregelungen für „ethnische Säuberungen“.

VIII. Territorial- und Personalautonomie

Hinsichtlich der nicht territorialen Formen wird vor allem auf das traditionelle Feld der Kultur und auf deren Potenzial zur Förderung der Identität der Minderheit verwiesen. Begrüßenswert ist das Bekenntnis dazu, dass Minderheiten ihre eigenen Symbole und Ausdrucksformen bestimmen und gebrauchen können müssen. Bis in die jüngste Gegenwart hinein hat gerade die Wahrnehmung dieser kulturellen Rechte in einigen Staaten erhebliche Probleme bereitet.³¹ Diese Einschätzung trifft noch stärker auf territoriale Maßnahmen zu, die von Staaten zumeist sehr argwöhnisch betrachtet werden. Entsprechend vorsichtig sind die Lund-Empfehlungen. Bereits einleitend wird bekräftigt, dass die Verteidigung, Außenpolitik, Einwanderung, Zoll, Wirtschaftspolitik und Währung in der Regel Angelegenheiten der Zentralregierung sind. Damit wird separatistischen Zielen ein Riegel vorgehoben. Demgegenüber werden die Gebiete der Bildung,

Kultur, Sprache, Umwelt, lokale Planung, natürlichen Ressourcen, Wirtschaftsentwicklung, lokale Polizei, Unterbringung, Gesundheit und Soziales als Gegenstände territorialer Selbstverwaltung angesehen.

Die Experten bleiben bewusst hinter dem juristisch „Machbaren“ zurück. Immerhin gibt es mittlerweile einige Autonomieregelungen, die weit durchgreifende Kompetenzen von der Zentralmacht auf die lokale autonome Verwaltung übertragen haben.³² Gleichwohl sind die Lund-Empfehlungen hier wohl nur als ein erster Anstoß zu verstehen, der Felder der territorialen Selbstverwaltung aufzeigt, die relativ unproblematisch sind. Hier sollen auch zögerliche Staaten erste Erfahrungen mit dem Prinzip der Subsidiarität sammeln, bevor dann auch weitere Felder in Autonomieregime einbezogen werden. Im Lund-Papier werden als solche die Gebiete genannt, die unter die gemeinsame Verwaltung von zentralen und regionalen Behörden fallen können (Steuern, Justiz, Fremdenverkehr und Verkehr).

Die jüngste Vergangenheit hat gezeigt, dass gerade faktische, auf ethnischen Kriterien basierende Autonomieregelungen immer auch mit Gefahren für die Durchsetzung der Menschenrechte der Einwohner eines Gebietes in ihrer Gesamtheit verbunden sind. Sie resultieren daraus, dass die Machtverhältnisse im autonomen Territorium praktisch umgekehrt werden: Die vormalige (unterdrückte) Minderheit übernimmt die Macht und damit wird das Verhältnis Mehrheit – Minderheit praktisch umgekehrt. Leider kommt es dann immer wieder zu Racheaktionen gegenüber Angehörigen der vormals herrschenden Gruppe.³³ Deshalb unterstreichen die Lund-Empfehlungen in diesem Zusammenhang besonders eindringlich die Verpflichtung der Behörden des Autonomiegebietes zur Achtung der Menschenrechte insbesondere der neuen Minderheit.

IX. Implementierung von Minderheitenrechten

Das Recht ist ein bedeutsames Instrument für die Durchsetzung der Minderheitenrechte. Folglich lenken die Lund-Empfehlungen in ihrem Schlußteil das Augenmerk auf die verfassungsrechtlichen und sonstigen Absicherungen von Mitwirkungsrechten der Minderheiten. Die Schwierigkeiten bei der Erarbeitung insbesondere dieses Teils lagen in der großen Unterschiedlichkeit der Rechtssysteme der OSZE-Staaten. Gleichwohl kristallisierte sich in der Diskussion heraus, dass

³⁰ C. Creffelds, *Rechtswörterbuch*, 10. Aufl., München 1990, S. 126.
³¹ Vgl. D.W. Bricke, *Slowakisch-Ungarische Minderheitenprobleme*, in: H.-J. Heintze (Hrsg.), *Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt*, Bonn 1997, S. 274 ff.
³² Als bestes Beispiel ist auf die Åland-Inseln zu verweisen. Vgl. S. Palmgren, *The Autonomy of the Åland Islands in the Constitutional Law of Finland*, in: L. Hannikainen/F. Horn (Hrsg.), *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland-Islands in a Changing Europe*, Den Haag 1997, S. 85 ff.
³³ Die Übergriffe auf die serbische Bevölkerung nach der Kosovo-Intervention der NATO gehören wohl zu den traurigsten Beispielen in dieser Hinsicht. Vgl. P. Glott, *Gewaltiger Hass*, in: *Die Woche vom 18. Juni 1999*, S. 8 f.

besondere Aufmerksamkeit auf die Maßnahmen zur Änderung von Mitwirkungsrechten von Minderheiten gelegt werden sollte. In der Praxis zeigte sich nämlich die Neigung von Regierungen, solche Maßnahmen dann zu unterbinden, wenn „unliebsame“ Ergebnisse zustande kamen. Deshalb hängt das Lund-Dokument die Latte für Änderungen in diesem Bereich hoch, indem in der Regel eine qualifizierte Mehrheit im Parlament, dem Gesetzgebungsorgan oder aber die Durchführung von Volksabstimmungen empfohlen wird (IV.A.22). Des Weiteren werden regelmäßige Überprüfungen der Mitbestimmungsmaßnahmen angeraten.

Als recht staatsfreundlich darf angesehen werden, dass auch vorläufige Maßnahmen „erwogen“ oder zur Anwendung gebracht werden können, um deren Nutzen zu erproben. Gerade die letztere Empfehlung zeigt anschaulich die Zurückhaltung der Experten, die auf jeden „konfrontativen“ Untertun verzichteten, und stattdessen Vorschläge unterbreiteten, die völlig auf die Kooperation zwischen Staaten und Minderheiten abzielten. Ausdruck dessen ist auch, dass sie im letzten Paragraphen hinsichtlich der Durchsetzungsme-

chanismen ausdrücklich nicht nur auf die Rechtsmittel verweisen, sondern auch Konsultationsmechanismen in den Vordergrund stellen. Solche Instrumente dienen der Kooperation und Prävention, sind also gerade die typischen Tätigkeitsfelder des HKNM. Deren Hervorhebung entspringt der Erkenntnis, dass nach dem Ausbruch (insbesondere gewalttätiger) Konflikte eine kooperative Streitbeilegung kaum noch möglich ist.

Natürlich muss in einem Rechtsstaat auch die Möglichkeit der gerichtlichen Konfliktregelung gegeben sein. Dieser Weg ist vor allem zur Überprüfung von Rechtsvorschriften oder Verwaltungsakten unverzichtbar.

Beim Lund-Dokument handelt es sich um Empfehlungen. Es wird nicht erwartet, dass sie in ihrer Gesamtheit durch die Staaten umgesetzt werden. Vielmehr sollen sie als Anregungen aufgefasst werden, von denen die eine oder andere im konkreten Fall für einen Staat eine sinnvolle Möglichkeit bieten kann, um eine wirksamere Mitwirkung von Minderheiten zu erreichen. ■

Der aktuelle Fall: Seeraub und die seepolizeiliche Rolle der Deutschen Marine

Jens Affeld*

„Es gab nie eine Zeit, zu der Seeräuberei nicht ausgeübt wurde. Noch wird es sie geben, solange der Mensch sich nicht wandelt.“

Der Mensch hat sich seit dieser Erkenntnis des römischen Geschichtsschreibers *Dio Cassius* nicht gewandelt, denn die Berichte über moderne Seeräuberei, vom Deckladungsdiebstahl bis hin zu Entführung und Raub großer Seeschiffe, unter Einsatz eines Messers oder auch moderner Kriegswaffen mit Toten und Verletzten, reißen nicht ab.¹ Trotz Engagements der IMO ist die Zahl der Überfälle weiter steigend.² Nach der deutschen Handelsschiffahrt ist nun die Deutsche Marine durch zunehmende Auslandsfahrten mit dem Problem konfrontiert: Deutsche Fregatten durchliefen in Ostasien das von moderner Seeräuberei am meisten bedrohte Seegebiet, derzeit ist ein Verband an der Westküste Afrikas

unterwegs. Der in marinen Kreisen,³ durch Politiker und Experten⁴ unterstützte Ruf der Schifffahrt nach effektiver Bekämpfung z.B. durch internationale Marineverbände der UN⁵ und die diesbezügliche Berechtigung anderer westlicher Marinen⁶ werfen die Frage nach der Rolle der Deutschen Marine auf. Sie stellt sich aus völkerrechtlicher (I.1.-5.), wehrverfassungsrechtlicher (II.1.-3.) und einsatzrechtlicher/strafprozessualer Sicht (I.3./II.4.).

* Jens Affeld ist Rechtsreferendar am LG Potsdam.

¹ Internet: www.icwbo.org/ccs/imb_piracy/weekly_piracy_report.asp; Schifffahrtspresse seit Anfang der 80er Jahre; Berichte des IMO-Maritime Safety Committee; Fallstatistiken International maritime Bureau (IMB)/Piracy Reporting Centre (PRC, Kuala Lumpur); Zum Ganzen *Stockfish*, Neue Bedrohungen auf See, Marinerforum 10/1997, S. Konstant, Atlas of Piracy, England 1999, 180 ff.; *Wood*, Piracy is Deadlier than Ever, Naval Proceedings 1/2000, 60 ff.; Bericht in: *Schiff & Hafen* 3/2000, 15 f.

² In 1999 Zunahme um 41% von 173 auf 285 Fälle. Zur Struktur der IMO-Maßnahmen *Martin-Castex*, Piracy and How to Fight it, BIMCO-Bulletin 92 (1997), 82; IMO, Focus on IMO, Jan 2000, "Piracy and armed robbery".

³ Stellungnahme Admiral a.D. *Wellershoff*, 1998; *Villar*, Piracy in the Eighties, Navy International 87 (1982), 921; *Stockfish*, a.a.O. (Fn. 1), 7; *Herrmann*, Piraterie, Europäische Sicherheit 1997, 45. Thesen der Maritimen Informationsgruppe (4. Deutsches Meeressymposium) fordern gegen Seeräuber geeignete Bewaffnung deutscher Marineeinheiten. *Hogrebe/Spiegel/Wilde*, in: *Leinen Los* 1/2000, 6 (7 f.).

⁴ Forderungen der an der UN-Universität gegründeten, vom UN-Generalsekretär unterstützten und von *Mario Soares* geleiteten Independent World Commission on the Oceans. *De Marco/Falk/Chesbrough/Leenhardt/MacTaggart*, Promoting Peace and Security in the Oceans: Summary, in: *The Ocean is Our Future*, Report of the Independent World Commission on the Oceans („1998 Lisbon Declaration“), Cambridge 1998, 17, 41, 48; Zu jüngsten japanischen Forderungen *Ishikawa* zit. in: *Mord auf hoher See*, *Schiff & Hafen* 3/2000, 86 (86).

⁵ IMO, Focus, a.a.O. (Fn. 2) 8.

⁶ US: *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, NWP 1-14M, Ch. 3, No. 3.5; Britische: *Guidance to Com. Officers*, Chap. 8, No. 8003; Französische: *Decret* r.a. commandements et d'elements de force maritime, No. 97-506, Art. 33 ff.; Niederländische: *VVKM* 147 A, Afd. 2, Nr. 1 (in Überarbeitung) / Art. 539d *Wetboek van Strafrecht*; Südafrikanische: Art. 227, 231, 232 *Constitution* / Chap. 6, Sec. 36, Drafted Defence Act, Stellungnahme SA Naval Staff College 2000.

1.1. Seeräuber handeln weder in einer ihrem Heimatstaat zurechenbaren Weise, noch bilden sie eigene Völkerrechts-subjekte. Ein Seeräuberüberfall ist damit nach der Definition des Angriffsbegriffs, der grds. nur Völkerrechtssubjekten zurechenbares Verhalten umfassen soll, kein Anwendungsfall für Art. 42 oder 51 der UN-Charta.⁷ Sich komplexer gestaltende Gefahrenquellen für die internationale Sicherheit haben aber die Frage nach den Eingriffsmöglichkeiten auf fremdem Territorium bei Gefahr durch Terroristen, Aufständische und Anarchie in „gescheiterten“ Staaten sowie Not-Hilfeaktionen als „humanitäre Einsätze“ aufgeworfen. Auch bei Angriffen durch Individuen und Gruppen ohne staatliche Zurechenbarkeit im kaum trennbaren Mischfeld organisierter Schwerekriminalität und politischer Revolte können Maßnahmen auf Grundlage der UN-Charta kaum abgeschlossen sein. Insgesamt bildet der Komplex der Notwehr/hilfe auf fremdem Territorium noch eine völkerrechtliche „Grauzone“, in der die Praxis zunehmend auf eine Akzeptanz solcher Aktionen hindeutet.⁸ Was auf fremdem Territorium zu Lande zulässig ist, muss auch auf See möglich sein.⁹ Bewaffnete Hilfe zum Schutz angegriffener Handelsschiffe durch fremde Kriegsschiffe wird als mit der UN-Charta vereinbar anzusehen sein.¹⁰ Umfangreiche Maßnahmen gegen Seeräuberangriffe von international spürbarer Intensität können damit auch Gegenstand von Maßnahmen nach der UN-Charta sein. Die Tätigkeit der UNO hat sich bisher auf Feststellungen beschränkt,¹¹ wird von verschiedenen Seiten nur aber auch bezüglich des Mandats für einen internationalen Marineverband zur Überwachung gefährdeter Seegebiete gefordert.¹²

1.2. Als spezifisches Vertragsrecht finden die Vorschriften des UN-Seerechtsübereinkommens¹³ (SRÜ¹⁴) Anwendung: Als vergleichsweise unproblematische Form der Gewaltanwendung auf See in Friedenszeiten¹⁵ ergibt sich für Kriegsschiffe (Art. 29) aus Art. 105, 107, 103, 101 das Recht zur Aufbringung von Seeräuberschiffen und jedes durch Seeräuber erbeuteten Schiffes, zur Festnahme von Seeräubern und zur Beschlagnahme des Seeräubergutes. Immanent besteht das Recht zur Notwehrhilfe. Art. 110 I lit. a, II (IV) ermöglicht die Überprüfung auf Verdacht. Grds. spielt es keine Rolle, welche Flagge Seeräuberschiff¹⁶, erbeutetes Schiff sowie eingreifendes Kriegsschiff führen. Vielmehr soll jedes Kriegsschiff gegen jedes Seeräuberschiff und jedes erbeutete, in der Gewalt der Seeräuber stehende Schiff vorgehen können. Diese solidarische Internationalisierung der Seeräuber-Bekämpfung geht in Begründung des Systems einer internationalen Seepolizei¹⁷ dem sonst geltenden Flaggenprinzip gem. in Art. 92 I 1 festgelegter Ausnahme vor: Das eingreifende Kriegsschiff beschneidet das fremde Flaggenrecht nicht, sondern trägt dazu bei, dem Recht des fremden Flaggenstaates durch Beendigung der Seeräubergewalt baldmöglichst wieder zum Durchbruch zu verhelfen. Einer Genehmigung des Flaggenstaates des überfallenen Schiffes zum Eingreifen bedarf es hierfür nicht. Art. 106, 110 III kompensieren durch eine Verlusthaftung für grundloses Vorgehen evtl. verletzte Rechte des Flaggenstaates. Diese flaggenunabhängige Handlungsmacht gilt in enger Auslegung des Art. 105 S. 1 aber nur, wenn das überfallene Schiff gem. Art. 103 als Seeräuberschiff bzw. gem. Art. 105 als erbeute-

tes Schiff vollends „in der Gewalt“ der Seeräuber steht. Dies bedeutet, dass ein überfallenes Schiff, dessen Besatzung noch Gewalt über das Schiff oder seine wesentlichen Abschnitte hat, weiter dem Flaggenprinzip unterfällt, und ein Kriegsschiff es ohne Genehmigung des Flaggenstaates nicht aufbringen kann. Indes dürfte eine Genehmigung in einem Hilferuf des überfallenen Schiffes liegen. Es kann aber genötigt sein, Hilferufe zu unterlassen – hier könnte konkludent eine Genehmigung angenommen werden, wenn z.B. in gefährdetem Seegebiet ein Schiff Anrufe nicht beantwortet und Hinweise auf Seeräuberaktivität vorliegen. Weitreichende Vorhaltungen dürften den Flaggenstaat eines in vermeintlicher seepolizeilicher Zuständigkeit handelnden Kriegsschiffes schwerlich treffen.

Das Insurgentenrecht ist im Tatbestand der Seeräubererei zu berücksichtigen; See-Terrorismus ist Gegenstand einer spezifischen Konvention.¹⁸ Die Definitionen des SRÜ in Art. 101, 102 sind dahingehend kritisiert worden, dass der mögliche Täterkreis zu eng gefasst sei, weil kriminelle Handlungen von Kriegs- und Staatsschiffen¹⁹ ausgeschlossen seien.²⁰ Tatsächlich können deren Handlungen dem Regime der Art. 100 ff. nicht unterfallen, weil sie gem. Art. 95, 96 (110 I) vollständige Immunität genießen²¹, und Art. 101 lit. a nur die „Besatzung oder Fahrgäste eines privaten Schiffes“ umfasst. Anderes gilt nur dann, wenn die Besatzung des Staats-/Kriegsschiffes gemeuert hat, Art. 102. Hierbei wird man

⁷ Vgl. zur Problematik der Gewaltakte Privater für den Angriffsbegriff *Krefß*, Die Rettungsaktion der Bundeswehr in Albanien am 14. März 1997 aus völkerrechtlicher und verfassungsrechtlicher Sicht, *ZaöRV* 57 (1997), 329 (345) m.w.N.

⁸ *Blumenwitz*, Einsatz deutscher Streitkräfte nach dem Urteil des BVerfG, BayVBl. 1994, 678 (682).

⁹ Zum Auftrag der Marine bei humanitären Hilfeleistungen Vizeadmiral *Lüssow*, Der Beitrag Deutschlands zur Seemacht Europa, *Marineforum* 1/2000, 11 (12).

¹⁰ *Fleck*, Rules of Engagement for Maritime Forces and the Limitation of the Use of Force under the UN Charter, *GYL* 31 (1988) 165 (177 f.).

¹¹ Jährlicher Gegenstand im Bericht des Generalsekretärs „Oceans and the Law of the Sea“: A/52/487, 94, No. 374-376; zur Seeräuber-Besorgnis der Generalversammlung press release ITLOS/20 v. 13. Februar 1999; A/RES/53/32.

¹² IMO, *Focus*, a.a.O. (Fn. 5), 8.

¹³ Beitrittsgesetz zum SRÜ, BGBl. 1994 II, 1798 ff.

¹⁴ Im Folgenden sind alle Artikel solche des SRÜ, soweit nicht anders bezeichnet.

¹⁵ *Sohn*, Peacetime Use of Force on the High Seas, in: *Robertson* (Hrsg.), *The Law of Naval Operations*, U.S. Naval War College, Int. Law Studies, Vol. 64, Newport 1991, 38, (39).

¹⁶ Ob es als solches noch eine Staatszugehörigkeit hat, überlässt das SRÜ (entsprechend Art. 91) in Art. 104 dem nationalen Recht des Flaggenstaates.

¹⁷ Indiens handelte durch seine Coastguard und Marine im ALONDRA RAINBOW-Fall 1999 (unten Fn. 71) allein in internationaler Solidarität, indische Belange waren nicht betroffen. Vgl. auch *Delbrück/Wolfrum*, *Völkerrecht I*, Berlin 1988, 97 m.w.N.; *Geberl*, Die völkerrechtliche Denationalisierung der Piraterie, *Bremen* 1914, 64 f.

¹⁸ Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt, BGBl. 1988 II, 494.

¹⁹ Jüngere solche Fälle zählt *Konstam*, *Atlas*, a.a.O. (Fn. 1), 181 ff., *auf*.

²⁰ *Konstam*, a.a.O. (Fn. 1); *Herrmann*, *Piraterie*, a.a.O. (Fn. 3), 46; *Steel*, *Piracy: Can the Order of the Oceans be Safeguarded?*, *RUSI Journal* October 1995, 17 (18); *Eichlepp/Kannner*, *Piraterie im Lichte der aktuellen Schifffahrtspraxis*, *Seewirtschaft* 18 (1986), 277 (278).

²¹ Vgl. § 1 Nr. 2 Zuständigkeitsbezeichnungs-Verordnung (ZuStBV-See), BGBl. III 9510-1-12.

das Begehen der in Art. 101 genannten Handlungen allein nicht als Umstand werten können, der das Schiff zum Seeräuberschiff nach Art. 102 macht. Denn die Meuterei ist eine eigenständige, zusätzliche Voraussetzung zu den Handlungen des Art. 101 und wird durch diese nicht schon impliziert.²² Die rechtswidrige Tat eines Staats-/Kriegsschiffes soll nach dem SRÜ noch nicht dessen Aufbringung durch fremde Seestreitkräfte und die Jurisdiktion eines anderen Staates nach Art. 105 auslösen. Dies mag insoweit unbefriedigend sein, als es ein sofortiges Einschreiten durch fremde Kriegs- und Staatschiffe und eine Verfolgung der Täter unabhängig von dem Flaggenstaat, in dessen Dienst sie stehen,²³ unmöglich macht. Indes ergibt sich aus dem Prinzip der Gleichheit aller Staaten und dem Interventionsverbot der UN-Charta der zwingende Grundsatz, dass kein Staat über Handlungen eines anderen Staates Jurisdiktion ausüben soll. Entsprechend verbietet sich hier, dass ein einzelstaatliches Gericht, sei es unter Anwendung nationalen (Straf-)Rechts nach dem Weltrechtsprinzip oder unmittelbar aus entsprechendem Seevölker(gewohnheits)recht heraus, über die Handlungen eines fremden Hoheitsfahrzeuges urteilt oder fremde Kriegsschiffe unmittelbar hiergegen vorgehen. Eine „staatliche Seeräuberei“ gehört nicht in das Regime der Art. 100 ff. SRÜ.²⁴ Auch bezüglich der Handlungen von Beamten/Soldaten, die evtl. außer Dienst oder ohne Billigung ihres Staates mit Kriegs-/Staatschiffen kriminelle Handlungen vornehmen, ist wegen des Konfliktpotenzials für fremde einzelstaatliche Ordnungsmacht Zurückhaltung angebracht. In dieser Konstellation können nicht Vorschriften des SRÜ,²⁵ sondern unter Überwindung der Immunitätsregeln aus Art. 95, 96 eine Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat oder konfliktbezogenes Völkerrecht die Grundlage eines Eingreifens bilden.²⁶

Besonderes Augenmerk verdient die Problematik der Verfolgung eines die Meereszonen wechselhaft durchfahrenden Seeräuberfahrzeuges: Art. 101 lit. a erfasst nur Überfälle auf Hoher See und innerhalb der Wirtschaftzone (AWZ) (Art. 58 II),²⁷ während Anwendungsbestimmungen für die sonstigen Meereszonen fehlen. Bei Überfällen innerhalb innerer Gewässer (Art. 8), der Archipelgewässer (Art. 46 ff.), sowie des Küstenmeeres (Art. 2 ff.) einschließlich bestimmter Reeden (Art. 12) liegt daher keine Seeräuberei nach Art. 100 ff. vor, sondern eine allein nach nationalem Recht strafbare Tat. Dies bedeutet, dass ein fremdes Kriegsschiff zur Festnahme von Tätern eines Überfalls, der ausschließlich innerhalb der Küstengewässer stattgefunden hat, nicht nach Art. 105 berechtigt ist. Da Art. 105, 110 nur auf Hoher See und der AWZ anwendbar sind, hat außerdem ein bei Konfrontierung bereits im Küstenmeer befindliches Kriegsschiff keine originären Rechte aus Art. 105, 110 mehr, wenn es dort einem Seeräuberfahrzeug begegnet.

Unklar bleibt, ob Art. 2 I, 19 II SRÜ einer auf der Hoher See oder der AWZ beginnenden und dann in ein fremdes Küstenmeer hinein anhaltenden Verfolgung eines Seeräuberfahrzeuges durch ein fremdes Kriegsschiff entgegenstehen. Gegen eine solche fortgesetzte Verfolgung („reversal pursuit“), welche von der Nacheile des Art. 111 SRÜ zu unterscheiden ist,²⁸ sprechen der Umkehrschluss aus Art. 105 S. 1 und eine

Analogie zu Art. 111 III; für sie sprechen Art. 2 III i.V.m. Sinn und Zweck des Art. 100, früher anerkanntes Gewohnheitsrecht solcher Nacheile, ein Umkehrschluss aus Art. 19 I 1, wenn man die Maßnahme als gerade dem Frieden, der Sicherheit und Ordnung auf See und damit auch des Küstenstaates dienend ansieht, sowie ein Umkehrschluss aus Art. 19 II lit. a, wenn man die Gewaltanwendung als nicht gegen die staatliche Souveränität gerichtet ansieht. Aus der Pflicht nach Art. 100 ist das Küstenmeer ausgenommen.²⁹ Nach überwiegender Auffassung im früheren deutschen³⁰ und internationalen³¹ Schrifttum, nach Definierung des Völkerbundes³² sowie gemäß Vorschrift der Kriegsmarine³³ war umgekehrte Nacheile in das Küstenmeer gewohnheitsrechtlich zulässig. Die US-Marine sieht sie heute unter bestimmten Umständen vor,³⁴ britische Quellen sind zurückhaltend,³⁵ nach südafrikanischem Wehrgesetzentwurf soll sie ohne vertragliche Grundlage nicht vorgenommen werden.³⁶ Ein aktueller deutscher Meinungsstand ist nicht erkennbar.³⁷ Die Souveränität im Küstenmeer nimmt für viele Staaten, deren Küsten von Seeräubern betroffen sind, einen hohen Stellenwert ein, auch wenn sie zu effektiver Überwachung tatsäch-

²² So aber *Elchlepp/Kantner*, Piraterie, a.a.O. (Fn. 20), 279.

²³ Vielmehr ist dort nach der „local remedies rule“ der Rechtsweg auszuschöpfen, Art. 295 SRÜ.

²⁴ *Anders Elchlepp/Kantner*, a.a.O. (Fn. 20), 278.

²⁵ Je nach Natur des Vorgehens können bestimmte Aktionen von Kriegs- und Staatschiffen der obligatorischen Gerichtsbarkeit nach dem SRÜ entzogen werden, Art. 298 lit. b.

²⁶ Allgemeines Völkerrecht findet neben dem SRÜ Anwendung, letzter Abs. SRÜ-Präambel.

²⁷ Vgl. zur Anwendung Art. 58 *Nandan/Rosenne*, in: *Nordquist* (Hrsg.), UNCLoS 1982, Vol. III, Dordrecht 1985, 184, Nr. 100.7 b).

²⁸ Vgl. *Martens*, Das Recht der Nacheile zur See, Grömitz 1937, 149 (153).

²⁹ Vgl. seinen Wortlaut und *Nandan/Rosenne*, a.a.O. (Fn. 27); der Vorschlag *Maltas* sprach vom gesamten „ocean space“ (unten Fn. 69).

³⁰ *Eingehend Martens*, a.a.O., 154 ff., (158); *Vanselow*, Praxis des Völkerrechts, Berlin 1931, 144 ff.; *Attlmayer*, Das internationale Seerecht, ein Handbuch für den k.u.k. Seecoffizier, Wien 1903/1872, 54, vertritt sogar eine Pflicht zur umgekehrten Nacheile.

³¹ Übersicht über den Meinungsstand bei *Martens*, a.a.O., 154 ff.

³² Rechtskonstruktion der Expertenkommission des Völkerbundes, „Projet des dispositions pour la repression de la piraterie“, Art. 5 II, Abdruck bei *Martens*, a.a.O., 157 = durch *Matsuda* formulierte Draft Provisions for the Suppression of Piracy, League of Nations Doc. C.196.M.70.1927.V. p.119; Darstellung der Arbeiten des Völkerbundes für eine Seeraub-Konvention und früherer Konventionentwürfe in AJIL 26 (1932), Codification of International Law, Research in International Law, Harvard Law School, 1 ff., 749 ff., 873 ff.

³³ Bestimmungen für den Dienst an Bord (DaB), M. Dv. Nr. 49, Berlin 1938, Heft IV, Rdn. 107.

³⁴ Die Vorschrift föhlt augenscheinlich der Völkerbund-Position und Art. 7 Nr. 1 der Draft Convention on Piracy der Harvard Law School in AJIL 26, 744 (Fn. 32): Möglich ist die Verfolgung bei unmöglicher Koordination mit dem Küstenstaat, vgl. NWP 1-14M (Fn. 6), Ch. 3, No. 3.5.3.2; einschränkend zur Berücksichtigung küstenstaatlicher Interessen *Lowe*, The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations and the Contemporary Law of the Sea, in: *Robertson* (Hrsg.) The Law of Naval Operations, U.S. Naval War College, Int. Law Studies, Vol. 64, Newport 1991, 109 (126).

³⁵ *Steel*, Piracy: Can the Order of the Oceans be Safeguarded, RUSI Journal Oct. 1995, 17 (18), spricht von „great uncertainty“. *Fursdon*, Of Robbery and Pirates, Navy International 1994, 146 (147), sieht ohne Zustimmung des Küstenstaates keine solche Möglichkeit.

³⁶ Chap. 6, Sec. 32 III c) Drafted Defence Act; Stellungnahme SA Naval Staff College 2000.

³⁷ *Fleck*, Rules, a.a.O. (Fn. 10), 180, zeigt die allgemeine Problematik auf.

lich nicht in der Lage sind.³⁸ Das Streben nach einer ozeanischen „Zone of Peace“³⁹ dürfte in solchem Zusammenhang zu besonderer Sensibilität führen; Art. 25, 30, 31 SRÜ sind zu beachten. Zu fordern sind hier vermehrte Anstrengung im multilateralen Bereich.⁴⁰

Innerhalb der Küstengewässer kann sich außerdem das Recht zur Notwehrhilfe (ohne seepolizeiliche Funktion) ergeben. Neben den wenig eindeutigen und unkodifizierten Möglichkeiten des allgemeinen Völkerrechts ist aber auch bezüglich der spezifischen Hilfspflicht auf See unklar, inwieweit sie Nothilfsaktionen in Küstengewässern umfassen kann. Das SOLAS-Abkommen, soweit es sich für Kriegsschiffe erschließen lässt,⁴¹ ist vom Ort des Geschehens unabhängig. Allerdings findet sich die entsprechende Hilfsleistungsvorschrift des Art. 98 SRÜ in dessen Teil VII über die Hohe See. Möglichkeiten bezüglich einer Notsituation in den Küstengewässern sind zwar vorgesehen (Verweis Art. 19 I Satz 2, Art. 18 II; Verweis Art. 38 III; Art. 39 I lit. c; 52 I, 53 III; 58 II), insbesondere aber in Relation zu Art. 19 und den Interessen des Küstenstaates zu setzen. Ob die Hilfeleistungsbestimmungen überhaupt auf seeräuberische Gefahren angewandt werden können, ist bei enger Auslegung ihres Gefahrenbegriffs, der eher auf seefahrtstypische Gefahren durch die Elemente und technische Risiken abzielt, fraglich. Oft ergibt sich die Anwendbarkeit aber daraus, dass bei Steuerlosigkeit überfallener Schiffe eine „seefahrtstypische“ Notlage entsteht. Nach allem bleibt die Anwendung von Art. 98 SRÜ und SOLAS auf Seeräuberüberfälle zweifelhaft, gleichwohl vertretbar.

Das Seerecht enthält somit keine eindeutige⁴² Regelung, die auf „umgekehrte“ Nacheileaktionen und Notwehrhilfe im Küstenmeer zugeschnitten ist.⁴³ Dies beruht für die Verfolgung von Seeräubern auf der räumlichen Trennung des Seerechts in den Genfer Seerechtskonventionen von 1958: Die Seeräuberei-Bekämpfung wurde in der Konvention über die Hohe See⁴⁴ (HSÜ) behandelt, das diesbezügliche Verhältnis zur problematischeren Konvention über das Küstenmeer⁴⁵ blieb offen, weil meeresräumübergreifende Fragen wie eine Schiffsverfolgung nicht geregelt wurden. Aus dieser Nichtbehandlung kann auf eine Bedeutung für oder gegen bestehendes Wohnheitsrecht nicht geschlossen werden, welches ansonsten im HSÜ niedergelegt wird.⁴⁶ Auch das SRÜ, das nun gezielt⁴⁷ alle Meereszonen gemeinsam behandelt, wurde ohne Beachtung der Seeräuberei ausgehandelt – das HSÜ-Regime zur Seeräuberei wurde im Wesentlichen unverändert übernommen, die dargestellte Problematik der Genfer Vorgängerkonventionen blieb unberührt.⁴⁸ Das SRÜ schließt die seerechtliche Entwicklung aber nicht ab, sondern lässt Raum für praxisbezogene Flexibilität, Weiterentwicklung ungeklärter Fragen und andere Völkerrechtsquellen.⁴⁹ Nach allem sind unter Beachtung des Missbrauchsverbots in Art. 300 SRÜ umgekehrte Nacheile und Notwehrhilfe in den Küstengewässern vertretbar. Inwieweit bei solchen Konstellationen außenpolitische Erwägungen eine vorherige Einigung mit dem Küstenstaat zwingend erforderlich machen oder die Einsatzeffektivität im Vordergrund stehen soll, unterliegt politischem Kalkül.

Die Nacheileproblematik stellt sich in ähnlicher Weise beim Befahren internationaler Seestraßen (Teil III SRÜ) und der

Archipelschiffahrtswege (Art. 53);⁵⁰ sie unterliegt insoweit den dargelegten Erwägungen, wobei aufgrund der gegenüber dem Küstenmeer erhöhten internationalen Bedeutung solcher Seestraßen eine geringere Konfliktlage mit küstenstaatlichen Interessen vertreten werden kann.

I.3. Schließlich ist fraglich, nach welchem Einsatzrecht die Seeräubereibekämpfung durchzuführen ist. Auch Teile des Seekriegsrechts könnten bei Maßnahmen nach Art. 100, 105, 110 analoge Anwendung finden: Seeräubereibekämpfung ist beschrieben worden als bewaffneter Konflikt *sui generis*, bei dem das formell-definitivere Erklären des Kriegszustandes nicht erforderlich ist.⁵¹ Täter, die sich unter Ausnutzung der besonderen Verhältnisse auf See außerhalb der Rechtsordnung begehen, müssen sich die spezifische Reaktion der dort anwesenden und befähigten staatlichen Kräfte gefallen lassen – dies sind auch und vor allem Kriegs-

³⁸ Dieses Problem sieht schon für die Genfer Seerechtsabkommen von 1958 *Knackstedt*, Die Internationale Seerechtskonferenz der VN, Marinerundschau 1958, 119 (125). Bemerkenswert der Hinweis der Independent World Commission on the Oceans (a.a.O. [Fn. 4]) auf „verantwortliche Souveränität“, und diesbezügliche „effektive Umsetzung internationaler Vereinbarungen“ oder „Zurückhaltung“, 6.

³⁹ GA Res. 51/51 – „Implementation of the Declaration of the Indian Ocean as a Zone of Peace“ vom 10. Dezember 1996.

⁴⁰ Vgl. das japanische Verkehrsministerium zu seinem Vorhaben einer multinationalen Seepolizeitruppe, zit. In: *Schiff & Hafen* 3/2000, 86 oder einer „UN-Coastguard“, *Shipping Times* (Singapore) vom 19. November 1999.

⁴¹ Deutsche Kriegsschiffe sind von Hilfsleistungspflichten grundsätzlich ausgenommen. § 1 II 5 VO über die Sicherung der Seefahrt, BGBl. 1993 I, 1417; Regel 10, Kap. V, SOLAS-Annex über die Hilfsleistungspflicht findet gemäß dortiger Regel 1 keine verpflichtende Anwendung auf Kriegsschiffe. Eine Pflicht zur Nothilfe nach Art. 98 SRÜ besteht grundsätzlich für alle Handelsschiffe. Im Seeräubereifall besteht eine Pflicht zur nichtböshafteren Nothilfe nach Art. 98 SRÜ jedoch nicht, da Handelsschiffe (und auch Kriegsschiffe) sich angesichts der heutigen Mittel vieler Seeräuber bei Hilfsaktionen grundsätzlich Lebensgefahr aussetzen müssen. Ein Hilfsrecht der Kriegsschiffe lässt sich gleichwohl ableiten.

⁴² Zu im SRÜ unregulierten Problemen aufgrund seines Kompromisscharakters und lediglich in Prinzipien niedergelegtem Recht *Geoffrey*, *Coastal Focus for Maritime Security*, Navy International of 10 May 1996, 10 (15 f.).

⁴³ *Fleck*, Rules, a.a.O. (Fn. 10), sieht hier eine Lücke des SRÜ, die durch Staatenpraxis und Lehre zu schließen ist.

⁴⁴ BGBl. 1972 II, 1091.

⁴⁵ UNTS, Vol. 516, 205; dt. Abdruck bei *Beck*, Völkerrechtliche Verträge, 303.

⁴⁶ Nach der Präambel des HSÜ sind seine Bestimmungen „im Wesentlichen als Feststellung geltender Grundsätze des Völkerrechts angenommen“ worden.

⁴⁷ Vgl. Abs. 3 der Präambel des SRÜ.

⁴⁸ Wegen scheinbar endgültigen Verschwindens wurde damals zeitweilig gar an die Streichung der Vorschriften zur Seeräuberei gedacht. Stellungnahme *Platzöder* (Delegierte der Bundesrepublik Deutschland, 2. Komitee). Ähnliche Gedanken scheinen bereits bei den Seerechtskonferenzen für das HSÜ erwogen worden zu sein, *Knackstedt*, Seerechtskonferenz, a.a.O. (Fn. 38), 189.

⁴⁹ Siehe Abs. 8 Präambel und Art. 293 I SRÜ; vgl. *Zuleta* als UN-Under-Secretary-General and Special Representative of the Secretary-General for the Law of the Sea, Introduction, in: *United Nations* (Hrsg.), *The Law of the Sea, UNCLOS with Index and Final Act of the Third UN Conference on the Law of the Sea*, N.Y. 1983, xix; vgl. mit Bezug zu Art. 13 I UN-Charta *Platzöder/Wasum*, *Der Internationale Seegerichtshof*, Ebenhausen 1985, 53.

⁵⁰ Die US-Navy sieht dort Verfolgungsrechte, NWP 1-14; eingehend *Lowe*, *Commander's Handbook*, a.a.O. (Fn. 34), 126.

⁵¹ *Petrie*, *Pirates and Naval Officers*, *Naval War College Review* 35 (1982), 15 (19 f.) m.w.N.

schiffe, die mit militärischen Mitteln seepolizeilich vorgehen. Insoweit leitet das auf friedliche Zwecke ausgerichtete SRÜ in Art. 107, 110 explizit auf militärische Mittel über. Auch das SRÜ-System ist hier auf Kriegsschiffe als ggf. einzig vorhandene seepolizeiliche Repräsentanten einer internationalisierten Meeresordnung angewiesen. Ihr Einsatz in dieser Funktion widerspricht deshalb weder Art. 2 IV UN-Charta,⁵² noch eröffnet sich die Problematik eines bei anderen militärischen Aktivitäten auf See diskutierten Konfliktes⁵³ mit Art. 88 SRÜ; vielmehr verhilft letzterem ein Einsatz gegen Seeräuber gerade zum Durchbruch. In Art. 100 gibt das SRÜ übergeordnet die Unterdrückung der Seeräuber, in Art. 105 mit Aufbringung, Festnahme und Beschlagnahme repressive und in Art. 110 I, II, IV mit der Anhaltung, Kontrolle und Untersuchung präventive Maßnahmen vor, die als Einsatzziele anzusehen sind. Seiner Natur entsprechend regelt das SRÜ (wie schon das HSÜ) die ggf. zu deren Erreichung notwendigen Formen der Gewaltanwendung nicht. Einerseits ist hier auf die Ursprünge dieser Seeräuber-Bestimmungen in dem diesbezüglichen Kriegsrecht anzuwenden historischen Seerecht (sogleich unten) hinzuweisen. Bezug und Übergang⁵⁴ zu sicherheits- und verteidigungsrelevanten Inhalten der UN-Charta sind auch jüngst durch Bestrebungen deutlich geworden, den Sicherheitsrat mit Seeräuber zu befassen.⁵⁵ Ihre Bekämpfung rückt so in die Nähe der Art. 34, 35 und 39 ff. UN-Charta. Andererseits sind Seeräuber heute nicht mehr isoliert als recht- und staatenlos „Weltfeinde“, sondern als Kriminalverbrecher anzusehen, welche freilich – ggf. durch Verwendung von Kriegswaffen – nicht nur nationale, sondern auch internationale Rechtsgüter bedrohen.⁵⁶ Welchen Handlungsmaximen ein Kriegsschiff hier folgt, muss sich nach der Rechtsordnung seines Flaggenstaates richten, wie es sich aus Art. 105 SRÜ ergibt. Die notwendigenfalls als *ultima ratio* eingesetzten militärischen Mittel sind aber jedenfalls unter Orientierung an den in Art. 100 ff. genannten Einsatzziele und unter Anwendung der in das Seefriedensrecht des SRÜ Eingang findenden⁵⁷ allgemeinen Prinzipien von Humanität und Verhältnismäßigkeit der Intensität der seeräuberischen Waffenbedrohung anzupassen. Einen völkerrechtlichen Rahmen setzen zumindest analog anwendbare Regeln des bewaffneten Konflikts auf See⁵⁸ gegen die als Konflikt-„Gegner“ zu betrachtenden Seeräuber. Diese unterliegen aber spätestens bei beendeter Kampfhandlung dem menschenrechtlichen Mindeststandard.

1.4. Immer haben Marinen im Frieden den Seehandel gegen Seeräuber geschützt – sämtliche diesbezüglichen Inhalte kodifizierten Seerechts sind auch Gegenstand entsprechenden universellen Gewohnheitsrechts.⁵⁹ Dessen Ursprünge liegen in der Antike, insbesondere in den aufgrund mangelnder Unterscheidbarkeit des Seeraubs vom Krieg juristisch teils als Krieg, teils als Polizeiaktion angesehenen, nach Kriegsrecht geführten „Seeräuberkrigen“ der Römer.⁶⁰ Art. 100 ff. SRÜ kodifizieren in Fortschreibung der Art. 14 ff. HSÜ Gewohnheitsrecht, das nach endgültiger Internationalisierung im 19. Jahrhundert (unten II.1.) und umfassender internationaler Diskussion⁶¹ bis in die 30er Jahre heute weltweit verfestigt ist. Ihre Inhalte stellen damit über die Parteibindung des SRÜ (und HSÜ) hinaus *erga omnes* geltendes Gewohnheitsrecht dar, dessen Vollzug durch die Marinen bereits vor seiner Kodi-

fizierung in einem kollektivierten System internationaler seepolizeilicher Verbundenheit⁶² geschah. Dieses universelle, gewohnheitsrechtliche Beistandssystem besteht weiter.

Den Kriegsschiffen fällt in inzwischen vollständig internationalisierten Meeresräumen eine seepolizeiliche Rolle solange zu, wie sonstige Polizeikräfte nicht vorhanden oder befähigt sind. Die Notwendigkeit dieser Doppelrolle als potenzielles Kriegsführungs- aber gleichzeitig sonstiges Sicherheitsinstrument ist durch die Erweiterung der Küstenmeerzonen und in einigen Seegebieten heute zahlreichere Polizeischiffe vielleicht beschnitten worden, aber keineswegs entfallen. Vielmehr werden durch sich wandelnde Sicherheitsbelange solche Aufgaben für die Marinen eine zunehmende Rolle spielen.⁶³ Im wechselhaften Streitstand um die Wirkung der völkerrechtlichen Bestimmungen zum Seeraub ist auch im deutschen Schrifttum eine gewohnheitsrechtlich und vertraglich bindende⁶⁴ Pflicht zur Seeräuber-Bekämpfung und ein völkerrechtliches Delikt bei ihrer Unterlassung angenommen worden.⁶⁵ Diesen Ansichten ist

⁵² Zur Ausnahme von Maßnahmen gegen Seeräuber vom Gewaltverbot der UN-Charta Fleck, Rules, a.a.O. (Fn. 10), 179 f.

⁵³ Wolfrum, Military Activities on the High Seas: What are the Impacts of the UNCLOS?, in: Schmitt/Leslie (Hrsg.), The Law of Armed Conflict: Into the Next Millennium, International Law Studies, Vol. 71, 501.

⁵⁴ Die Wahrnehmung der Aufgaben des Sicherheitsrats kann von den obligatorischen Streitbeilegungsverfahren des SRÜ ausgenommen werden, Art. 298 II lit. c SRÜ.

⁵⁵ Ergebnis internationaler Konferenzen: bei Fursdon, Robbery, a.a.O. (Fn. 35), 148 und Elchlepp, Rechtliche Probleme der Piraterie, Militärwesen der DDR 6/1986, 56 (62); Jüngst wieder japanische Bestrebungen vgl. Ishikara, Mord, a.a.O. (Fn. 4) und zur „UN-Coastguard“, a.a.O. (Fn. 40).

⁵⁶ Vgl. Wille, Verfolgung, a.a.O. (Fn. 59), 99.

⁵⁷ Hierzu der Internationale Seegerichtshof im Judgment zum „Saiga“, Fall v. 1. Juli 1979: Int. Tribunal for the Law of the Sea, The M/V „Saiga“ (No. 2) Case, para. 153–157 (155) m.w.N.; vgl. auch a.a.O. (Fn. 49).

⁵⁸ Vgl. nur International Institute of Humanitarian Law (Hrsg.), San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea, Cambridge 1995, Part I, Sec. 1, Part III, Sec. 1, II, 7, 15 f.

⁵⁹ Unter vielen Wille, Die Verfolgung strafbarer Handlungen an Bord von Schiffen und Luftfahrzeugen, Berlin 1974, 101; Vgl. Präambel HSÜ und Abs. 2, 7 Präambel SRÜ.

⁶⁰ Zur Seepolizei Athens gegenüber Piraten Verdross, Völkerrecht, Wien 1964, 37; Umfassend Ziebarth, Beiträge zur Geschichte des Seeraubs und Seehandels im alten Griechenland, Hamburg 1929; Ziegler, Pirata communis hostis omnium, in: De iustitia et iure, Festschrift v. Lübtow, Berlin 1980, 93 (95 f., 99) m.w.N.; Der Rechtsatz „Pirata hostis humani generis“, systematische Operationen der römischen Flotte und der Triumphritel „Piraticus“ belegen dies. Beike, Kriegsschiffen der Antike, Berlin 1990, 148 ff.; Viereck, Die römische Flotte, Hamburg 1996, 200 (202).

⁶¹ Eine vollständige Darstellung der Meinungsstände, nationalen Gesetzgebungen und der Arbeit der Expertenkommission des Völkerbundes findet sich in AJIL 26, (1932) 739 ff. (a.a.O. [Fn. 32]).

⁶² Vgl. Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht, a.a.O. (Fn. 17); Gebert, Die völkerrechtliche Denationalisierung der Piraterie, Bremen 1914, 64 f.

⁶³ De Marco u.a., Peace, a.a.O. (Fn. 4), 17 (48).

⁶⁴ In Bezug auf vorgetragene Verfassungsvorbehalte nach dem GG rückt hier Art. 27 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (BGBl. 1985 II 926) ins Blickfeld.

⁶⁵ Fursdon, Robbery, a.a.O. (Fn. 35), 147; Verdross, Völkerrecht, a.a.O. (Fn. 60), 217, vage Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, Berlin 1984, §§ 44, 1129; Abendroth, in: Strupp/Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts 2, Berlin 1961, 770; Zit. Grotius und m.w.N. Stiel, Tabstaden der Piraterie, Leipzig 1905, 10 f., der Erfüllung der Pflicht in seepolizeilichen Befugnissen für dt. Kriegsschiffe sieht; Attlmayer, Seeschiff, a.a.O. (Fn. 28), 54; Perels, Das internationale öffentliche Seerecht der Gegenwart, Berlin 1903, 131 f.; a.A. Wille, Verfolgung, a.a.O. (Fn. 59), 100 f., m.w.N.; Martens, a.a.O. (Fn. 28), 152, spricht von einer „Selbstverpflichtung der Staaten“.