Der Sicherheitsrat als Gerichtsgründer

Zur Entstehung des besonderen internationalen Strafgerichts für Jugoslawien

KARL JOSEF PARTSCH

Zahlreiche Probleme wirft das vom Sicherheitsrat am 25. Mai vergangenen Jahres errichtete neue internationale Gericht auf. Als der Generalsekretär der Vereinten Nationen sein Statut entwarf, konnte er sich auf Vorarbeiten aus verschiedenen Ländern stützen. Ein Vergleich des angenommenen Statuts mit diesen Vorarbeiten soll dazu dienen, die Probleme herauszuarbeiten, vor denen die Gründer des ›Internationalen Gerichts zur Verfolgung von Personen, die für die seit 1991 begangenen schweren Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht im Hoheitsgebiet des ehemaligen Jugoslawien verantwortlich sind‹ standen.

Die Vereinten Nationen haben sich mit dem Problem der internationalen Strafgerichtsbarkeit zunächst im Anschluß an die Kriegsverbrecherprozesse von Nürnberg und Tokyo beschäftigt und nach verschiedenen vergeblichen Anläufen[1] 1989 ihre Völkerrechtskommission beauftragt, sich des Problems wieder anzunehmen. Als letztes Ergebnis dieser Arbeiten liegt ihr Bericht über ihre 45. Tagung vor. Einleitend sind auch der Verlauf und der Stand dieser Verhandlungen geschildert.[2] Die Ereignisse im Gebiete des ehemaligen Jugoslawien und die Verzweiflung über den Mißerfolg aller bisherigen Bemühungen, den Konflikt zu beenden, haben den Sicherheitsrat dazu veranlaßt, einen neuen, ganz ungewöhnlichen Weg zu gehen und anstelle des Abschlusses eines Vertrages über die Schaffung eines Gerichtsorganes dieses durch eine Zwangsmaßnahme nach Kapitel VII der Charta von hoher Hand einzusetzen, um auf diese Weise den Frieden wiederherzustellen.

Als Vorstufen zu dieser Maßnahme hat er seit 1991 eine Reihe von Beschlüssen gefaßt, welche die Voraussetzungen für die Einsetzung eines Ad-hoc-Gerichts zur Aburteilung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts in einem beschränkten Raum und auch in begrenzter Zeit schaffen:

- die Feststellung, daß die Fortdauer des Konflikts eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstelle;[3]
- die Bekräftigung der individuellen Verantwortlichkeit der an völkerrechtlichen Verstößen beteiligten Personen;[4]
- die Verurteilung dieser Verstöße, verbunden mit der Einsetzung einer besonderen Kommission zu ihrer Untersuchung.[5]

Auf ihrer Grundlage nahm der Sicherheitsrat am 22. Februar vergangenen Jahres die Errichtung des Gerichts, gestützt auf Kapitel VII der Charta, in Aussicht[6] und beauftragte den Generalsekretär mit der Ausarbeitung eines Statuts innerhalb der nächsten zwei Monate. Sein Bericht mit dem Entwurf eines Statuts lag am 3. Mai 1993 vor (UN Doc. S/25704). Nachdem mehrere Staaten beantragt hatten, ihn zu billigen und das Statut anzunehmen, fand eine Diskussion im Sicherheitsrat am 25. Mai statt.

Eine ganze Reihe von Delegationen sprach sich anerkennend über den Bericht des Generalsekretärs und den Statutenentwurf aus. Die Vertreterin der Vereinigten Staaten nahm zu einigen Bestimmungen des Statuts und ihrer Auslegung Stellung, während der japanische Delegierte bemerkte, bei der Darlegung des von dem Gericht anzuwendenden Rechts hätte er sich gründlichere Ausführungen über die Berücksichtigung des Grundsatzes ›nulla poene sine lege‹, der eine Bestrafung ohne eine zum Zeitpunkt der Begehung der Tat bestehende gesetzliche Grundlage ausschließt, und auch der etwa heranzuziehenden innerstaatlichen Rechtsnormen gewünscht. Allein der Vertreter Chinas erhob Einwände gegen die Einsetzung des Gerichts durch einen Beschluß des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen. Nur ein intensiv zu verhandelnder und auch zu ratifizierender Vertrag könne eine solide rechtliche Grundlage für die Ausübung von Strafgewalt abgeben. Die dem Gericht eingeräumte Vorzugsstellung gegenüber den nationalen Instanzen verletze die Souveränität der Mitgliedstaaten. Die Errichtung des Gerichts in der vorgesehenen Form könne allenfalls als ein Notbehelf unter den besonderen Umständen im ehemaligen Jugoslawien angesehen werden, dürfe aber keinen Präzedenzfall darstellen. Trotz dieser Vorbehalte hat er sich dennoch einer Annahme des Berichts und auch der Inkraftsetzung des Statuts angeschlossen.

Die vom Sicherheitsrat am 25. Mai einstimmig angenommene Resolution 827(1993)[7] verweist nicht nur auf die vorangegangenen Resolutionen, sondern bestätigt und bekräftigt sie auch. In seinem Bericht hatte der Generalsekretär darauf hingewiesen, daß ihm seit Annahme der Resolution 808 am 22. Februar 1993 Vorschläge oder Stellungnahmen von fast 30 UN-Mitgliedern zugegangen seien sowie zahlreiche Ratschläge von nichtstaatlichen Organisationen, internationalen Konferenzen und einzelnen Sachverständigen.

Einige Stellungnahmen und Entwürfe wurden als Dokumente des Sicherheitsrats der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Vor Annahme der Resolution 808 am 22. Februar 1993 lagen schon folgende Dokumente vor:

- ein französischer Entwurf (S/25266 v. 10.2.1993), erstellt von Experten unter Vorsitz von Generalanwalt Pierre Truche, im folgenden zitiert als französischer Entwurf;
- ein italienischer Entwurf (S/25300 v. 17.2.1993), erstellt von einer Kommission unter Vorsitz des Justizministers und unter Mitwirkung von Professor Cherif Bassiouni aus Chicago, zitiert: italienischer Entwurf;
- ein sehr gründliches Gutachten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (mit Entwurf eines KSZE-Vertrages, erstellt von den Gutachtern Hans Corell aus Schweden, Helmut Türk aus Österreich und Frau Gro Hillestad Thune aus Norwegen, in seinen Grundzügen vorgelegt von Schweden am 18.2.1993 als Dokument S/25307), zitiert: KSZE-Entwurf.

Nach dem 22. Februar 1993 gingen weitere Entwürfe beziehungsweise Stellungnahmen ein:

- der Bericht über die internationale Konferenz in Vancouver im März 1993 über die Pläne für einen ständigen und einen besonderen Ad-hoc-Gerichtshof für Jugoslawien, vorgelegt von Kanada (S/25504 v. 1.4.1993), zitiert: Vancouver-Konferenz;
- ein Entwurf der Russischen Föderation (S/25537 v. 6.4.1993), erstellt von Sachverständigen unter Vorsitz von Professor Grigori Tunkin, zitiert: russischer Entwurf;
- ein Entwurf der Vereinigten Staaten (S/25575 v. 12.4.1993), zitiert: USA-Entwurf;
- eine Stellungnahme der Niederlande (S/25716 v. 4.5.1993), zitiert: niederländische Stellungnahme.

Außerdem hat die Regierung Rest-Jugoslawiens (Serbien und Montenegro) Mitte Mai zu dem Bericht des Generalsekretärs und dem Statut kritisch Stellung genommen (S/25801 v. 19.5.1993), zitiert: jugoslawische Stellungnahme.

Die dem Sicherheitsrat vorgelegten Stellungnahmen und Statutenentwürfe sind in unterschiedlicher Weise abgefaßt und begründet, je nachdem, wann die zugrundeliegenden Beratungen stattfanden. Erst die nach dem 22. Februar 1993 entstandenen Vorlagen gehen durchweg davon aus, daß der Gerichtshof durch eine Resolution des Sicherheitsrats eingesetzt werden soll. Eine Sonderstellung nimmt der KSZE-Entwurf für einen Vertrag zwischen den Mitgliedern der KSZE ein.

Obwohl das vom Generalsekretär entworfene Statut in Kraft gesetzt wurde und auf seiner Grundlage im September vergangenen Jahres von der Generalversammlung die elf Richter gewählt wurden[8] und dann am 21. Oktober 1993 der Leiter der Anklagebehörde[9] vom Sicherheitsrat ernannt wurde, sind die Äußerungen nicht allein von historischem Interesse. Sie zeigen nicht nur, wie andere Regierungen und ihre Sachverständigen zu den Konzeptionen des Generalsekretärs stehen, und verdeutlichen die zu bewältigenden Probleme, sondern können sogar noch praktische Bedeutung erlangen. Das ist offensichtlich, soweit sie Verfahrensfragen einbeziehen, die noch in der Verfahrensordnung oder den Beweisregeln zu formulieren sind. Nicht auszuschließen ist aber auch, daß sich Lücken in dem Statut herausstellen werden, die aus den Lösungsvorschlägen geschlossen werden können. Wird in einem Gerichtsverfahren die Anwendung einer Bestimmung des Statuts in Frage gestellt, könnte das Gericht auch auf die vorgelegten Empfehlungen zurückgreifen.

In den folgenden Ausführungen wird daher vorwiegend an die dem Generalsekretär übermittelten Anregungen angeknüpft. Es ist hingegen nicht beabsichtigt, in eine systematische völkerrechtliche Prüfung des Statuts einzutreten, wie sie bereits in einer Reihe von Abhandlungen vorliegt, die überwiegend zu einem positiven Ergebnis gelangen.[10]

Die Rechtsgrundlagen des Einsetzungsbeschlusses

Der Generalsekretär hat in seinem Bericht vom 3. Mai 1993 begründet, daß der Sicherheitsrat in der Lage ist, auf der Grundlage von Kapitel VII der Charta das Gericht einzusetzen. Er hat dabei allerdings die rechtlichen Argumente nicht klar von taktischen Erwägungen getrennt. Es wurde auch bemerkt, seine rechtlichen Ausführungen könnten ausführlicher sein.

Wesentliche Rechtsgrundlagen sind vom Sicherheitsrat selbst in seinen oben erwähnten Resolutionen aus den Jahren 1991 und 1992 geschaffen worden, vor allem durch die Feststellung, eine Fortsetzung des Konfliktes stelle eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar, und daher sei Artikel 41 der Charta der Vereinten Nationen anzuwenden. Er hat auch an die Resolutionen von 1992 erinnert, die Einsetzung eines Gerichtshofes diene dem Ziele, den Frieden wiederherzustellen. Auch in Resolution 808 (1993) habe der Rat seine Überzeugung bekräftigt, die Einsetzung des Gerichtes werde dazu beitragen, den Frieden wiederherzustellen und auf Dauer zu sichern. Daher sei diese Maßnahme sowohl dem Gegenstande wie auch dem Zweck nach gerechtfertigt. Es wird allerdings nicht gesagt, im Falle von Zweifeln über das sichere Eintreten des Erfolges habe allein der Sicherheitsrat zu entscheiden.

Hinzugesetzt hat der Generalsekretär, auch schon früher habe der Sicherheitsrat Unterausschüsse eingesetzt. So verwies er auf die Kommission zur Verwaltung eines Reparationsfonds, der durch Resolution 687 vom 3. April 1991[11] im Konflikt zwischen Irak und Kuwait eingesetzt wurde. Diese Kommission hat zwar zwischenstaatliche Streitfälle zu entscheiden, ist aber doch weit entfernt von einem Strafgericht, das Einzelpersonen verurteilt.[12]

Auf der Konferenz von Vancouver haben einige Teilnehmer die Auffassung vertreten, die Errichtung eines Gerichts sei keine Maßnahme im Sinne von Artikel 41 der Charta. Die Niederlande betonten, auch für ein Ad-hoc-Gericht bilde der Abschluß eines Vertrages die solideste Grundlage. Die französischen Juristen erklärten, zur Einsetzung eines allgemeinen und permanenten Gerichts mit universeller Zuständigkeit fehle es an einer Zuständigkeit in der Charta. Die Errichtung eines Ad-hoc-Gerichts für einen konkreten Bereich lasse sich allenfalls nach Kapitel VII rechtfertigen, wenn man seine Bestimmungen dynamisch und teleologisch auslege. Zwar seien die in Artikel 41 beispielhaft erwähnten Maßnahmen schwerlich mit einer Begründung einer Strafgerichtsbarkeit gleichzustellen. Sie könne aber als zulässig angesehen werden, wenn es unter den gegebenen Umständen als wahrscheinlich erscheine, das erstrebte Ziel zu erreichen oder ihm doch nahe zu kommen. Da klingt doch immerhin ein Zweifel durch, ob damit gerechnet werden kann, daß diese Voraussetzungen eintreten.

Daß Rest-Jugoslawien die Einsetzung des Gerichts als eine einseitige und diskriminierende Handlung bezeichnete, für die der Sicherheitsrat kein Mandat habe, ist nicht erstaunlich. Ein unabhängiges Gericht könne kein Unterorgan eines Hauptorgans sein. Immerhin hat es in seiner Note (S/25801) darauf hingewiesen, jeder Beschluß des Rates in dieser Angelegenheit bedürfe einer Zustimmung des Parlaments Jugoslawiens, während die serbischen Politiker Milošević und Karadžić nach Pressemeldungen erklärt haben sollen, sie würden den Anordnungen des Gerichts keine Folge leisten.

In seiner Note hat die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) sich auch auf die Vorschläge der Berichterstatter der KSZE vom 9. Februar 1993 berufen, die erklärt hätten, der Gerichtshof könne nur auf der Grundlage eines Vertrages oder unter maßgebendem Einfluß der Generalversammlung errichtet werden. So ist das nicht richtig. Sie haben als ein Organ der KSZE, dessen Mandat sich auf die Moskauer Beschlüsse über die menschliche Dimension stützte, einen Vertrag entworfen, durch den die Mitglieder der KSZE eine Art Ersatzgericht für die funktionsunfähige Strafgerichtsbarkeit in den Gebieten Jugoslawiens errichten könnten. Gegen den auch ihnen schon bekannten Plan, ein Gericht durch Beschluß des Sicherheitsrats einzusetzen, haben sie jedoch keine rechtlichen Einwände erhoben. Vielmehr betonten die Berichterstatter der KSZE, die von ihnen entwickelten Lösungen könnten zum großen Teil auch benützt werden, wenn dieses Vorgehen gewählt werden sollte.

Die Jurisdiktion des Ad-hoc-Gerichts nach dem Statut ist nicht nur territorial, sondern auch zeitlich begrenzt. Sie beschränkt sich auf Straftaten, die nach dem 1. Januar 1991 begangen wurden. Seiner Tätigkeit ist auch eine Grenze gesetzt. Nach Wiederherstellung und Sicherung des Friedens soll der Sicherheitsrat das Gericht auflösen.

Gegen das genannte Datum wurden Einwendungen erhoben. Die französischen Juristen wollen nur Vorgänge einbeziehen, die nach Ausbruch des friedensbedrohenden Konfliktes getroffen wurden, also nach dem 25. Juni 1991 (Tag der Unabhängigkeitserklärungen Sloweniens und Kroatiens). Der Generalsekretär erklärte hingegen, das gewählte Datum beziehe sich nicht auf ein konkretes Ereignis. Er könnte sich darauf berufen, das slowenische Volk habe schon am 21. Dezember 1990 über die Unabhängigkeit abgestimmt und das Bundespräsidium habe am 5. März 1991 erklärt, das Land sei vom Bürgerkrieg bedroht. Andererseits stellte der Sicherheitsrat erst am 25. September 1991 eine Bedrohung des Weltfriedens fest (durch Resolution 713) und schuf damit eine Grundlage für die Zwangsmaßnahme. Es dürfte wohl darauf ankommen, wann sich der Zerfall des Bundesstaates abzeichnete.

Für eine Beendigung der Tätigkeit des Gerichts dürfte auch eine Rolle spielen, ob seine Existenz den Abschluß einer Friedensregelung gefährdet. So lange aussichtsreiche Verhandlungen schweben, werden sie nicht eben gefördert, wenn die Partner unter dem Druck stehen, selbst vor Gericht gestellt zu werden.[13] Insgesamt sind also einzelne Bedenken gegen das ungewöhnliche Vorgehen des Sicherheitsrats in einer frühen Phase und auch nicht in sehr entschiedener Form geäußert worden. Sie haben sich aber nicht auf die Beschlußfassung im Rat ausgewirkt und sind dort auch nicht wiederholt worden. Als rechtswidrig wurde das Vorgehen nur von Rest-Jugoslawien bezeichnet,[14] während die Regierungen von Kroatien und Bosnien-Herzegowina sich formell für die Errichtung eines Gerichts ausgesprochen hatten; deswegen waren ihre Vertreter auch zugelassen, als der Sicherheitsrat darüber beriet.

Das Gericht als Unterorgan des Sicherheitsrats

Der Generalsekretär hat das Gericht als ein Unterorgan des Sicherheitsrats bezeichnet (in Ziffer 28 seines Berichts), ganz offensichtlich, um eine Rechtfertigung aus Artikel 29 der Charta für die Einsetzung herzuleiten. In dem von ihm entworfenen Statut ist jedoch kein Versuch gemacht, das Gericht als ein Unterorgan zu behandeln. So hat der Sicherheitsrat nur das Recht, aus den Staatenvorschlägen eine Liste von 22 bis 33 Kandidaten aufzustellen, aus denen die Generalversammlung dann die elf Richter wählt. Sein Einfluß ist damit geringer als bei der Wahl von Richtern des Internationalen Gerichtshofs. Selbst bei der Ernennung des Hauptanklägers ist er an das Vorschlagsrecht des Generalsekretärs gebunden. Der Hauptankläger ist ein Organ des Gerichts und genießt Unabhängigkeit. Von niemandem darf er Weisungen entgegennehmen (Artikel 16, Ziff. 2 des Statuts). Funktionen, welche die Unabhängigkeit des Gerichts, zu dem auch der Hauptankläger gehört, beeinträchtigen könnten, besitzt er nicht.

Ein abschreckendes Beispiel dafür, wie das Gericht als ein Unterorgan ausgestaltet werden kann, haben die Sachverständigen der Russischen Föderation geliefert. Danach sollte – gewissermaßen als Träger des Gerichts – ein besonderes Gremium von Gründungsmitgliedern aus Vertretern aller Mitgliedstaaten des Sicherheitsrats und aller auf dem Gebiete des ehemaligen Jugoslawien gebildeten Staaten sowie auch der Staaten, welche diesem Gremium beizutreten wünschen, gebildet werden. In diesem Gremium verfügen die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats außer bei der Richterauswahl und der Ernennung des Hauptanklägers über ein Vetorecht. Es soll nicht nur den Hauptankläger und den Kanzler ernennen, sondern auch die Richter wählen, die Verfahrensordnung genehmigen, den Haushalt annehmen und Finanzierungsregeln sowie Personalstatuten erlassen, schließlich auch über Gnadenerweise beschließen. Es kann die Immunität von Mitgliedern der Anklagebehörde aufheben und den Sicherheitsrat einschalten, wenn eine Entscheidung des Gerichts nicht befolgt wird.

Auch die USA hatten zur Verwaltung des Gerichts einen Ausschuß des Sicherheitsrats vorgesehen, dem umfassende Befugnisse zustehen sollen, die zwar weiter gehen als sie nach dem Statut dem Sicherheitsrat zukommen, jedoch lange nicht so weit wie nach dem Vorschlag der Russischen Föderation. Zu beanstanden ist jedoch, daß dieser Ausschuß eine Verwaltungskontrolle nicht nur über das Personal, sondern auch generell über die Tätigkeit des Gerichts ausüben soll. Dabei ist die richterliche Tätigkeit nicht ausgenommen.

Das vom Gericht anzuwendende internationale und nationale Recht

Das mit Resolution 827 des Sicherheitsrats verabschiedete Statut geht davon aus, daß von dem Gericht nur solche internationalen Rechtsquellen anzuwenden sind, die bereits unzweifelhaft als Gewohnheitsrecht gelten. Es soll nicht eingewandt werden können, der Sicherheitsrat nehme ihm nicht zustehende Kompetenzen zur Normensetzung in Anspruch und verstoße gegen den Grundsatz ›nullum crimen sine lege‹, der die Definition eines Verbrechens in einem Rechtssatz fordert. Wohl aus guten Gründen vermied der Generalsekretär, auch ›nulla poena sine lege praevia‹ – keine Strafe ohne vorausgegangene Gesetzgebung – zu erwähnen.

Daher hat er in den Artikeln 2 bis 5 die zu erfassenden Straftaten in enger Anlehnung an die zugrunde liegenden internationalen Rechtsquellen aufgeführt, obwohl sich dadurch erhebliche Wiederholungen und Überschneidungen ergeben. Im einzelnen knüpfen diese Artikel an folgende Rechtsquellen an:

- Artikel 2: schwere Verstöße gegen die Genfer Konventionen von 1949 (nicht auch gegen das Zusatzprotokoll I von 1977);
- Artikel 3: Verstöße gegen das Haager Kriegsgewohnheitsrecht;
- Artikel 4: die Völkermord-Konvention von 1948;
- Artikel 5: Verbrechen gegen die Menschlichkeit gemäß der Charta des Nürnberger Gerichtshofs von 1945 und des Kontrollratsgesetzes Nr. 10 von 1946.

Die einzelnen erfaßten Straftaten und besonderen Bedingungen der Strafbarkeit sind bei den einzelnen Rechtsquellen aufgeführt. Auf nationales Recht zur Vervollständigung lediglich für strafwürdig erklärter Handlungen durch bestimmte Sanktionen mit Angabe des Strafmaßes ist nicht Bezug genommen. Es ist (in Artikel 24) lediglich vorgesehen, das Gericht solle sich bei der Bemessung von ihm verhängter Freiheitsstrafen an der allgemeinen Praxis der Gerichte des ehemaligen Jugoslawien orientieren.

Die Entwürfe und Stellungnahmen unterscheiden sich in dieser Hinsicht von dem im Statut befolgten System. Zum Teil nennen sie nicht die internationalen Rechtsquellen, sondern die zu bestrafenden Straftaten. Häufig läßt sich freilich erkennen, wo sie normiert sind. Nicht überall finden sich allerdings die Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Die französischen Juristen etwa begnügen sich mit den Verstößen gegen die Genfer Konventionen und gegen die Völkermord-Konvention, während die Niederlande einen Rückgriff auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit ausdrücklich ablehnen, da das internationale Recht sie nicht ausreichend deutlich definiert habe, um sie zu Strafnormen zu machen. Sie empfehlen auf diesem Gebiet einen Rückgriff auf nationales Strafrecht, das für das Gebiet des ehemaligen Jugoslawien ausreiche. Mehrere Entwürfe beziehen auch die schweren Verstöße gegen Zusatzprotokoll I ein (Italien, Niederlande, Russische Föderation), obwohl es nicht universell ratifiziert sei. Die USA wollen Verstöße gegen die Haager Landkriegsordnung und die Genfer Konventionen nur bestrafen, wenn sie nach dem 25. Juni 1991 begangen wurden. Völkermord könne hingegen schon früher geahndet werden. Er setze keinen akuten bewaffneten Konflikt voraus.

Der wesentliche Unterschied zwischen dem Statut und den unterbreiteten Vorschlägen dazu besteht aber hinsichtlich einer Berücksichtigung des nationalen Rechts. Auch hier nimmt der Entwurf der KSZE-Gutachter eine Ausnahmestellung ein. Sie entnehmen die Strafnormen unmittelbar dem jugoslawischen Recht, welches zur Durchführung internationaler Normen erlassen wurde, und ziehen diese nur zur Auslegung des nationalen Rechts heran. Auch den Allgemeinen Teil des jugoslawischen Strafgesetzbuches wollen sie anwenden.[15]

Die anderen Entwürfe und Stellungnahmen gehen davon aus, daß ein internationales Gericht in erster Linie internationales Recht anzuwenden habe. In mehreren Vorlagen wird aber darauf aufmerksam gemacht,[16] daß die internationalen Instrumente wie auch das Völkergewohnheitsrecht gewisse Handlungen lediglich für strafwürdig erklären und die Staaten verpflichten, sie mit Sanktionen zu versehen und dadurch zur Grundlage einer gerichtlichen Bestrafung zu machen.[17] Sowohl der Vancouver-Bericht wie die Stellungnahme der Niederlande betonen nachdrücklich, daß ein Rückgriff auf das nationale Recht, welches die Sanktion regele, unbedingt notwendig sei; der russische Entwurf verweist daher bei jeder Gruppe von Straftaten auf das diesbezügliche nationale Recht.

Ob eine bloße Orientierung an der allgemeinen Gerichtspraxis eines Staates – wie sie Artikel 24 des Statuts vorsieht – diesem Erfordernis genügt, kann fraglich erscheinen.[18] Es ist aber nicht auszuschließen, daß es dem Gericht gelingen wird, auf der Grundlage dieser vagen Formulierung zu angemessenen Strafzumessungen zu gelangen, die auch jeweils der Schwere der Tat und dem Verhalten des Täters – wie in Artikel 24 Nr. 2 verlangt – gerecht werden. Die Artikel 141, 142, 144, 150 und 151 des jugoslawischen Strafgesetzbuchs,[19] welche die in Betracht kommenden internationalen Instrumente mit Sanktionen versehen, werden dabei hilfreich sein.

Anzuklagende Personen

Das Statut sieht vor, daß lediglich natürliche Personen der Strafgewalt des Gerichts unterliegen sollen, weder juristische Personen noch Personenvereinigungen. Das wird auch ganz überwiegend angenommen. Allerdings haben die französischen Juristen sich dafür ausgesprochen, daß das Gericht durch eine besondere Entscheidung den kriminellen Charakter einer Gruppe oder Organisation feststellen kann und jedes Mitglied auch als Täter gilt. Hier wirkte das Vorbild der Kriegsverbrechergerichte von Nürnberg und Tokyo nach.
Während das Statut vorsieht, daß die in den internationalen Instrumenten vorgesehenen Anforderungen an die Schwere oder Tragweite der strafbaren Verstöße übernommen werden, wurde von Frankreich und den Niederlanden erwogen, dem Gericht generell nur die Aburteilung solcher Verstöße anzuvertrauen, die ein systematisches und planmäßiges Vorgehen erkennen ließen. Lediglich auf persönliche Initiative zurückgehende Handlungen könnten von nationalen Instanzen abgeurteilt werden. Dagegen bestehen erhebliche Bedenken. Die Anklagebehörde hätte zu entscheiden, was als systematischer oder nur minderer Verstoß zu betrachten wäre. Dem Gericht bliebe es verwehrt, die Grenzlinie zwischen den beiden Kategorien von Verstößen festzulegen. Möglich ist das aber nur, wenn das Gericht auch über die ›minderen Verstöße‹ zu entscheiden hat. Im übrigen dürfte die Vorstellung, das Gericht könne mit weniger repräsentativen Fällen überschwemmt werden, kaum realistisch sein. Es ist eher zu befürchten, daß ihm nur sehr wenige Täter zugeführt werden können.
Eine erstaunliche Übereinstimmung besteht darüber, daß weder die Stellung als Staatsoberhaupt oder Regierungschef, auch keine gehobene Stellung in der Regierung oder den Streitkräften die persönliche Verantwortlichkeit aufhebt oder mindert. Schwerlich ist das vereinbar mit der Erwägung, eine Tätigkeit des Gerichts auch dann zu beenden, wenn aussichtsreiche Verhandlungen über eine Beendigung des Konfliktes schweben, bei denen mit ebendenselben Personen verhandelt werden muß.
Daß ein auf höheren Befehl handelnder Täter strafrechtlich voll verantwortlich bleibt, aber allenfalls eine Strafmilderung erwarten darf (Artikel 7 Nr. 4), kann kaum als Völkergewohnheitsrecht angesehen werden, nachdem es bei den Verhandlungen über die Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen nicht gelang, diese Materie zu regeln.
Verfahren gegen Abwesende sind im Statut mit Rücksicht auf Artikel 14 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte für unzulässig erklärt (Artikel 21 Nr. 4d). Rußland will sie zulassen, wenn der Beschuldigte auf die Ladung nicht erschien. Frankreich schließt die Zulässigkeit nicht völlig aus, betrachtet sie aber als letzten Ausweg und will das Verfahren wiederholen, wenn der Beschuldigte gefaßt wird oder sich stellt. Diese Regelung hat es allerdings in seinen (vorläufigen) Entwurf eines Statuts nicht aufgenommen. Die Niederlande haben die gegen ein solches Verfahren sprechenden Argumente überzeugend dargelegt. Sie halten es jedoch für zulässig, daß die Anklagebehörde eine Akte über den angeblichen Täter anlegt und sich um die Auffindung und Verfolgung des Verdächtigen bemüht. Einen Haftbefehl müßte das Gericht beschließen. Das wäre auch mit dem angenommenen Statut vereinbar.

Die Sanktionen

Allgemeine Übereinstimmung besteht darüber, daß das Gericht – wie nach dem Statut – keine Todesstrafe verhängen darf. Wenn die USA neben einer Gefängnisstrafe auch eine andere angemessene Strafe vorsehen, so wird damit eine andere Form der Freiheitsstrafe gemeint sein. Neben der Freiheitsstrafe kann auch auf die Rückerstattung der durch die strafbare Handlung erlangten Güter erkannt werden. Ob auf Geldstrafe erkannt werden kann, wird unterschiedlich beurteilt. Das Statut sieht das nicht vor, während die USA sich dafür aussprachen.
Nach dem Statut soll die Gefängnisstrafe in einem Staat vollstreckt werden, der sich dazu bereit erklärte, aber nicht in Jugoslawien (Artikel 27). Den Vollzug nach den im Gewahrsamsstaat geltenden Regeln soll das Gericht überwachen. Wer die Kosten trägt, blieb im Statut offen.
Abweichend davon haben nur die Russische Föderation und die KSZE eine Strafvollstreckung in dem Begehungsland angeregt oder in dem Land der Staatsangehörigkeit des Sträflings, und zwar auf Kosten des Gewahrsamsstaates. Die Gutachter der KSZE fordern allerdings eine strenge internationale Kontrolle des Strafvollzuges. Angesichts der erheblichen ethnischen Spannungen im ehemaligen Jugoslawien, die sich nach der einen oder anderen Seite auf die Durchführung der Strafvollstreckung auswirken können, ist diese sicher nötig.
Die Voraussetzungen für einen vollen oder teilweisen Gnadenerlaß bestimmen sich nach den im Gewahrsamsstaat geltenden Regeln (Artikel 28). Dieser hat auch die erste Initiative zu ergreifen. Nach dem Statut entscheidet der Gerichtspräsident über den Antrag nach Konsultierung der Richter. Die französischen und russischen Juristen wollen ihn dem Sicherheitsrat anvertrauen oder einem seiner Organe, während sowohl die Gutachter der KSZE wie auch die Vancouver-Konferenz besondere Gnadeninstanzen vorsehen. Da Freiheitsstrafen wahrscheinlich auch noch verbüßt werden müssen, nachdem das Gericht seine Tätigkeit eingestellt hat, erscheinen dann noch bestehende Instanzen besser geeignet. Die Frage kann freilich im Auflösungsbeschluß des Sicherheitsrats (siehe Ziff. 28 der Erläuterungen zum Statut in S/25704) geregelt werden.

Die Untersuchung zur Vorbereitung der Anklage

Die besonderen Schwierigkeiten, die bei Untersuchungen im Jugoslawien-Konflikt zu überwinden sind, haben die bereits vor Errichtung des Gerichts durchgeführten Ermittlungen gezeigt.[20] Die damit Beauftragten haben übereinstimmend geäußert, die Anklagebehörde eines zukünftigen Gerichts werde dieser Aufgabe sehr viel besser gewachsen sein und vor allem über die notwendigen sachlichen und personellen Mittel verfügen, die ihnen nur unzureichend zur Verfügung gestellt wurden. Unter den gegebenen Umständen sei es zwar möglich gewesen, massive Verbrechen zu identifizieren, doch sei es nur selten gelungen, die Verantwortlichen eindeutig zu ermitteln. Schwierig sei es häufig gewesen festzustellen, ob die Verbrechen im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt begangen wurden, aber noch viel komplizierter, die Befehlsstränge zu ermitteln und damit die letzten Endes Verantwortlichen herauszufinden.
Es ist vorgesehen, daß der Hauptankläger ex officio tätig wird, doch kann er auch Material aus jedweder Quelle benützen, insbesondere von Regierungen, Organen der Vereinten Nationen, anderer internationaler oder auch nichtstaatlicher Organisationen und auch von einzelnen Sachverständigen oder Opfern der Verbrechen (Artikel 18 Nr. 1 des Statuts).
Das Statut sieht eine monokratisch organisierte Anklagebehörde vor, deren Leiter – der Hauptankläger – vom Generalsekretär vorgeschlagen und vom Sicherheitsrat ernannt wird. Seine Behörde ist ein gesondertes Organ des Gerichts und genießt ein weites Maß an Unabhängigkeit. Seinen Stab ernennt der Generalsekretär auf Vorschlag des Hauptanklägers.
Frankreich und Italien sehen Kollegialbehörden mit fünf beziehungsweise 36 Anklägern vor, die ähnlich wie die Richter von internationalen Gerichten respektive Menschenrechtsorganen benannt (Frankreich) oder sogar ernannt werden sollen (Italien). Es kann schon fraglich erscheinen, ob für diese Aufgabe eine Kollegialbehörde geeignet

ist. Das vorgesehene Bestellungsverfahren ist jedoch übermäßig zeitraubend. Bei seiner Anwendung wäre es kaum möglich gewesen, am 21. Oktober vergangenen Jahres den Hauptankläger zu bestellen und damit eine Rekrutierung des Stabes zu ermöglichen.

Die Mehrheit der Vorschläge spricht sich für eine für das Verhältnis der Anklagebehörde zum Gericht wichtige Maßnahme aus, die auch im Statut vorgesehen ist. Die von der Anklagebehörde vorbereitete Anklageschrift bedarf vor ihrer Verkündung einer Prüfung durch den Richter, der damit beauftragt ist (Artikel 18 Nr. 4 Satz 2). Italien will deshalb eine der zu errichtenden richterlichen Kammern ausschließlich mit dieser Funktion betrauen, welche auch Haftbefehle erläßt.

Da das Gericht nicht mit allgemeiner Verwaltungs- und Polizeigewalt ausgestattet ist, bedarf es in weitem Umfange der Amtshilfe durch die Staaten. Im Statut (Artikel 29) werden die Staaten dazu verpflichtet, sie zu gewähren. Der Ankläger kann sie in Anspruch nehmen, um Verdächtige, Opfer oder Zeugen zu vernehmen, Beweise zu sammeln und Untersuchungen an Ort und Stelle durchzuführen. Die gerichtlichen Kammern können Unterstützung anfordern für folgende Zwecke:

- Identifikation von Personen und Ermittlung ihres Aufenthaltsorts;
- Vernehmung von Zeugen, Lieferung von Beweisstücken und Dokumenten;
- Verhaftung oder Verwahrung von Personen;
- Überweisung Beschuldigter an das Gericht.

Auf der Konferenz von Vancouver wurde erklärt, die zuletzt genannte Maßnahme stehe einer Auslieferung gleich und mache es daher nötig, gesetzliche Bestimmungen zu ändern, um ihre Durchführung zu ermöglichen. Ähnlich die USA. Die russischen Juristen wollen im Text des Statuts klarstellen, die Überweisung an das Gericht stelle keine Auslieferung im Rechtssinne dar. Dieselbe Auffassung vertreten Frankreich und der Generalsekretär, ohne diese Klarstellung in Artikel 29 des Statuts zu übernehmen. Es heißt nur in den vorangestellten Erläuterungen, es handle sich um eine Maßnahme nach Kapitel VII der Charta. Selbst wenn die Regierungen der Staaten dieser Auffassung folgen, sind ihre Gerichtsinstanzen nicht gehindert, sie zu verwerfen, wenn ein Beschuldigter sich gegen die Überweisung an das Gericht wehrt, da die Voraussetzungen für eine Auslieferung nicht vorliegen.

Schon die mit Untersuchungen in Jugoslawien betrauten Organe hielten es im übrigen für wichtig, daß Amtshilfe von den lokalen Selbstverwaltungskörperschaften gewährt wird, um zum Beispiel zur Beweissicherung Gräber zu exhumieren.

Konkurrierende Zuständigkeit mit nationalen Gerichten (›Ne bis in idem‹)

Nach dem Statut soll das Gericht im Verhältnis zu den nationalen Gerichten konkurrierende Rechtsprechungsgewalt ausüben, aber mit Vorrang. Dieser äußert sich darin, daß es in jedem Stadium des Verfahrens in der Lage ist, eine vor nationalen Gerichten schwebende Sache an sich zu ziehen (Artikel 9). Hat vor dem internationalen Gericht gegen eine Person ein Verfahren stattgefunden, sind die nationalen Gerichte gehindert, die Sache nochmals zu behandeln. Hingegen steht nichts im Wege, daß nach einem Verfahren vor dem nationalen Gericht das internationale Gericht dennoch tätig wird, wenn zwei Voraussetzungen vorliegen: daß die Handlung, wegen der die Person verurteilt wurde (wohl von dem nationalen Gericht), als gewöhnliches Verbrechen gekennzeichnet wurde oder das Verfahren Mängel aufwies, insbesondere die Person vor einer internationalen Verfolgung schützen sollte. Eine von dem nationalen Gericht verhängte Strafe ist von dem internationalen Gericht bei der Strafbemessung zu berücksichtigen (Artikel 10 Nr. 3). So ist versucht, dem Grundsatz ›ne bis in idem‹ trotz des Vorranges des neuen Gerichts Rechnung zu tragen. In der Diskussion im Sicherheitsrat bemerkten die USA, nach einem Verfahren vor einem nationalen Gericht dürfe das neue Gericht nur tätig werden, wenn die genannten Voraussetzungen wirklich lückenlos vorliegen. Sie haben diese ungleichmäßige Anwendung des Grundsatzes ›ne bis in idem‹ offenbar doch nicht ganz gebilligt.

Der Entwurf der französischen Juristen, dem auch andere Vorlagen zustimmten, geht stärker in die Einzelheiten. Nach diesen Vorstellungen soll eine Zuständigkeit der nationalen Gerichte erst entfallen, nachdem ein Urteil des internationalen Gerichts vorliegt und vollstreckt ist oder wird. Dem Angeklagten steht also vor dem nationalen Gericht nicht die Einrede zu, die Sache sei schon anderwärts anhängig. Laufen beide Verfahren gleichzeitig, kann das internationale Gericht die Sache den nationalen Gerichten freigeben. Andernfalls hebt das Urteil des internationalen Gerichts ein Urteil des nationalen Gerichts auf.

Erstmals zusammengetreten ist das Internationale Gericht zur Verfolgung der Verantwortlichen für die seit 1991 im Hoheitsgebiet des ehemaligen Jugoslawien begangenen schweren Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht am 17. November vergangenen Jahres im Friedenspalast im Haag. Die weltweite Empörung über die auf dem Balkan begangenen Kriegsverbrechen hatte den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen dazu veranlaßt, die Einrichtung eines besonderen internationalen Strafgerichts ins Auge zu fassen und dieses dann unter ausdrücklicher Bezugnahme auf Kapitel VII der UN-Charta zu begründen. Alle Staaten sind verpflichtet, mit dem Internationalen Gericht zusammenzuarbeiten; dies bedeutet auch, daß sie Hilfeersuchen zu entsprechen haben und Verfügungen des Gerichts beispielsweise hinsichtlich der Aufenthaltsermittlung, Festnahme und Überstellung von Beschuldigten Folge leisten müssen. – Unser Bild zeigt die elf Richter des Internationalen Gerichts mit dem damaligen Rechtsberater der Vereinten Nationen, Untergeneralsekretär Carl-August Fleischhauer, und weiteren UN-Bediensteten am Tag der Amtseinführung des Gerichts.

Die Regelung des Statuts soll in der Verfahrensordnung noch ergänzt werden, wofür der französische Entwurf Anregungen enthält. Beide Regelungen schließen jedenfalls aus, daß die nationale Gerichtsbarkeit dazu benützt werden kann, um einer Bestrafung durch das internationale Gericht auszuweichen. Es soll kein ›whitewash‹ stattfinden, wie der Vancouver-Bericht sagt.

Institutionelle Vorkehrungen: das Gericht

Nach dem Statut soll das Gericht im engeren Sinne zweistufig aufgebaut sein, so daß jedes Urteil in einem Berufungsverfahren überprüft werden kann, wie dies Artikel 14 Abs. 5 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte verlangt. Zwei Kammern erster Instanz sollen mit je drei Richtern besetzt sein, eine Berufungskammer mit fünf Richtern. Wie schon erwähnt, sollen Kandidaten für die Richterstellen von den Mitgliedstaaten benannt werden, aus denen der Sicherheitsrat eine Liste von 22 bis 33 Kandidaten beschließt. Die Generalversammlung wählt aus ihr die elf Richter. Es ist also eine gewisse Annäherung an das Wahlverfahren der Richter des Internationalen Gerichtshofs (IGH) angestrebt, doch hat die Generalversammlung einen stärkeren Einfluß als der Sicherheitsrat; auch entfällt die Beteiligung des Ständigen Schiedshofes bei der Kandidatenbenennung.

Mehrere Gesichtspunkte bestimmen die Struktur des Gerichts, das wie der IGH und der Schiedshof seinen Sitz im Haag hat: Es soll mit möglichst wenigen Richtern auskommen, aber dennoch in der Lage sein, die Urteile der ersten Instanz durch eine Kammer mit einer stärker besetzten Richterbank nachzuprüfen. Die Bildung des Gerichts soll möglichst rasch ermöglicht werden unter Verzicht auf eine zeitraubende Prüfung der Qualifikation der Richter; statt dessen ist dem Gedanken einer breiten Legitimation ihres Amtes durch die maßgebliche Beteiligung der Generalversammlung an ihrer Wahl Rechnung getragen. Das autonome Gericht wählt seinen Präsidenten selbst, welcher der Berufungskammer vorsitzt und die einzelnen Richter den Kammern zuteilt. Auch die Mitglieder der erstinstanzlichen Kammern wählen ihre Vorsitzenden. Eine Plenarversammlung der Richter beschließt auch über eine Verfahrensordnung und die in der Untersuchungsphase anzuwendenden Beweisregeln sowie über den Schutz der Opfer von Verbrechen und der Zeugen. Da die Richter nur in den Kammern tätig sein sollen, denen sie zugeteilt sind, können sie nicht einspringen, wenn ein Richter einer anderen Kammer ausfällt.

Von den meisten Vorschlägen wird ein zweistufiges Verfahren befürwortet. Die französischen Juristen lehnen es unter Berufung auf nationale Traditionen ab. Frankreich hat gegen Artikel 14 des Zivilpaktes einen Vorbehalt erklärt. Teilweise wird eine höhere Zahl von Kammern und deswegen auch von Richtern (einschließlich von Ersatzrichtern) befürwortet. Auch der Gedanke einer besonderen Kammer zur Kontrolle des vorgeschalteten Untersuchungsverfahrens wird befürwortet (Italien und Niederlande).

Über die Richterwahl bestehen sehr unterschiedliche Vorstellungen. Nur die Vancouver-Konferenz will sie – und auch nur alternativ – der Generalversammlung anvertrauen. Die USA und Rußland ziehen den Sicherheitsrat vor. Frankreich und Italien legen Wert auf eine intensive Prüfung der fachlichen Qualifikation der Richter. Sie sollen von fachkundigen Organen der Vereinten Nationen und auch des Europarats ausgewählt (Frankreich) oder sogar ernannt (Italien) werden. Als solche nennt Frankreich den IGH und regionale Menschenrechtsgerichte, Italien hingegen die Präsidenten beziehungsweise Vorsitzenden des IGH, des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und von sechs Menschenrechtsorganen aus dem Bereich der Vereinten Nationen und des Europarats. Wie auf diese Weise eine Richterbank mit einer Vertretung der verschiedenen Rechtssysteme entstehen soll, steht dahin, ganz zu schweigen von dem Zeitaufwand.

Tatsächlich hat sich die Richterwahl dann so abgespielt, daß der Sicherheitsrat am 20. August 1993 eine Bewerberliste von 23 Persönlichkeiten aufgestellt hat,[21] die nahezu die Hauptrechtssysteme der Welt repräsentierten (vgl. Artikel 13 Nr. 2c). Unter ihnen befanden sich auch zwei Kandidaten aus Ländern der Gruppe osteuropäischer Staaten (Polen und der Russischen Föderation), die dann aber von der Generalversammlung nicht gewählt wurden. 5 der gewählten Richter gehören Ländern der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten an, von denen allerdings 3 Common-Law-Länder sind, außerdem 3 aus Asien, 2 aus Afrika und einer aus Lateinamerika. Angesichts der Tatsache, daß Vorgänge in einem europäischen Land zu beurteilen sind, erscheint es angemessen, europäische Rechtssysteme bevorzugt zu berücksichtigen, doch will es wenig glücklich erscheinen, daß dem Gericht kein Richter aus einem osteuropäischen Land angehört.

Daß das Gericht eines Sekretariats oder einer Kanzlei bedarf, wird allgemein angenommen. Während sein Leiter nach dem Statut (Artikel 17) nach Konsultation mit dem Gerichtspräsidenten vom Generalsekretär bestellt werden soll, ziehen die französischen und amerikanischen Entwürfe für diese Aufgabe das Gericht vor, der russische den schon erwähnten Sonderausschuß. Die Kanzlei soll auch die Anklagebehörde unterstützen, allerdings nach italienischen Vorstellungen durch ein besonderes Büro, was viel für sich hat.

Das Verfahren vor dem Gericht

Sobald der Hauptankläger seine Untersuchungen abgeschlossen hat, kann das Verfahren vor einer der erstinstanzlichen Kammern beginnen. Sein Gang ist im wesentlichen von der Verfahrensordnung zu regeln, welche die Richter noch auszuarbeiten haben, während das Statut nur den Rahmen absteckt, insbesondere die Rechte des Angeklagten in enger Anlehnung an Artikel 14 des Zivilpaktes regelt sowie die Berufungsgründe.

Der Übergang von der vom Hauptankläger und seinem Stab beherrschten Untersuchungsphase zum eigentlich gerichtlichen Verfahren ist dadurch gekennzeichnet, daß – wie schon erwähnt – ein Richter einer erstinstanzlichen Kammer nicht nur die Anklageschrift für schlüssig zu erklären hat, bevor sie verkündet werden kann, sondern auch anordnet, den Angeklagten zu verhaften respektive an das Gericht zu überführen. Die Kammer hat sich davon zu überzeugen, daß der Angeklagte die Schrift verstanden hat und ihn über seine Möglichkeiten zu unterrichten, sich zu verteidigen. Danach bestimmt sie einen Termin für die öffentliche Verhandlung, während noch in der Verfahrensordnung zu regeln ist, unter welchen Voraussetzungen die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden kann (Artikel 20) und welche Maßnahmen zum Schutze von Zeugen und Opfern zu treffen sind. Daß ein Verfahren gegen Abwesende nicht zulässig ist, wurde schon erwähnt.

Wesentliche Garantien für ein ordnungsgemäßes Verfahren sind im Artikel 21 über die Rechte des Angeklagten enthalten: die Unschuldsvermutung, das Recht auf volle Unterrichtung über die ihm zur Last gelegten Handlungen in einer ihm verständlichen Sprache, das Recht zur Verteidigung, zur Wahl eines Verteidigers und gegebenenfalls der Gestellung eines Armenanwalts, auf Beiziehung eines Dolmetschers und die Vernehmung von Entlastungszeugen. Auch ein Recht auf ein unverzügliches Verfahren sowie das Verbot eines Zwanges zur Selbstbezichtigung und von Schuldbekenntnissen sind vorgesehen.

Hinsichtlich dieser Verfahrensgrundsätze bestehen keine wesentlichen Unterschiede zwischen dem Statut und den Vorschlägen. Dasselbe gilt auch für den Beschluß über das Urteil, seine Form und Verkündung. Es ergeht durch Mehrheitsentscheid. Sondervoten sind zugelassen.

Eine derartige Einhelligkeit besteht allerdings nicht über das Berufungsverfahren. Es wurde schon erwähnt, daß es die französischen Juristen nicht für nötig halten. Während das Statut vorsieht, daß die Berufung sowohl auf Rechtsgründe wie auf die Würdigung von Tatsachen gestützt werden kann, sehen die russischen Experten sie nur aus Rechtsgründen vor und finden Unterstützung seitens der Niederlande. Die KSZE-Gutachter erwägen, der Anklagebehörde nur eine Berufung aus Rechtsgründen einzuräumen, dem Angeklagten aber auch aus Gründen der Beweiswürdigung.
Angesichts der großen Schwierigkeiten der Feststellung des Sachverhaltes und der Ermittlung der verantwortlichen Personen spricht einiges dafür, auch eine Berufung wegen eines Tatsachenirrtums zuzulassen, obwohl dadurch die Berufungskammer erheblich belastet werden kann und ein Zeitverlust bis zu einem endgültigen Urteil eintritt. Die Verfasser des Statuts nahmen diese Nachteile in Kauf, obwohl sie sonst bestrebt waren, sie möglichst zu vermeiden. Dafür, daß beide Verfahrensparteien das Urteil erster Instanz auch wegen eines Tatsachenirrtums angreifen können, sprechen sowohl rechtsstaatliche Gründe wie die Herstellung gleicher Möglichkeiten.
Die Berufungskammer steht vor der Wahl, das erstinstanzliche Urteil zu bestätigen, aufzuheben oder zu ändern (Artikel 25). Von einer Zurückverweisung an eine erstinstanzliche Kammer ist nicht die Rede.

Die Finanzierung des Gerichts

Das Gericht mit seinen Kammern, der Anklagebehörde und der Kanzlei ist aus dem regulären Haushalt der Organisation zu finanzieren (Statut, Artikel 32). Das greift in eine Zuständigkeit der Generalversammlung ein, die insgesamt für Haushaltsfragen zuständig ist (UN-Charta, Artikel 17).
Um der Aufforderung der Resolution 808 (1993) des Sicherheitsrats zu entsprechen, über alle mit der Errichtung des Gerichts zusammenhängenden Probleme zu berichten, hatte der Generalsekretär in einem knappen Zusatz zu seinem Bericht vom 3. Mai 1993 einen ersten Kostenvoranschlag über die im ersten Jahr voraussichtlich anfallenden Kosten vorgelegt (S/25704/Add. 1 v. 19.5.1993). Dieser bezog sich allerdings nur auf die Personal- und Sachkosten für die elf Richter sowie einen Stab von 373 Personen der Anklagebehörde und der Kanzlei, während die noch nicht zu übersehenden Aufwendungen für den Sitz des Gerichts und die Unterbringung von Häftlingen vor und während des Verfahrens ebenso fehlten wie Vollstreckungskosten in Gefängnissen. Geschätzt waren 3,6 Mill US-Dollar für die Kammern, 5,3 für die Anklagebehörde, 19,9 für die Kanzlei einschließlich der Konferenzdienstleistungen sowie 2,4 für Sachaufwendungen, also 31,2 Mill Dollar insgesamt.
Nach Erörterung im Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen, einem der wichtigsten Nebenorgane der Generalversammlung, konnte der Generalsekretär aus dem ihm zur Verfügung stehenden Plafond für zusätzliche Haushaltsermächtigungen ganze 0,5 Mill Dollar für die ersten dringenden Aufgaben zur Verfügung stellen. Im Herbst vergangenen Jahres veranschlagte er einen Mittelbedarf des Internationalen Gerichts von 33,2 Mill Dollar (A/C.5/48/44 v. 8.12.1993) für den Zweijahreszeitraum 1994/95. Am 23. Dezember 1993 hat dann die Generalversammlung mit ihrem Beschluß 48/461 einen Betrag von 5,6 Mill Dollar für die erste Jahreshälfte 1994 bewilligt.
Angesichts der angespannten Haushaltslage der Weltorganisation und der Zahlungsmoral vieler ihrer Mitglieder stellt die Finanzierung des neuen Gerichts offensichtlich ein nur schwer zu bewältigendes Problem dar. So bleibt die Hoffnung auf freiwillige Beiträge von Staaten, welche die Auffassung des Generalsekretärs teilen, das Gericht werde tatsächlich in der Lage sein, im Jugoslawien-Konflikt das zu erreichen, was ihnen bisher nicht gelang.[22]

Ausblick

Die Untersuchung ergab, daß der Generalsekretär die ihm übermittelten Anregungen sinnvoll berücksichtigt hat. Wo er bei der Abfassung des Statuts von ihnen abwich, halten sich seine Lösungen im Rahmen der auch durch die Gegenvorschläge verfolgten rechtsstaatlichen Anliegen. Das gilt vor allem für die dem Gericht gebührende Unabhängigkeit.
Die fragwürdige These, das Gericht solle als ein Unterorgan des Sicherheitsrats arbeiten, ist aufgegeben. Weder ein Rat der Gründerstaaten (wie Rußland ihn anstrebte) noch ein Ausschuß von Mitgliedern des Sicherheitsrats (wie es der Wunsch der Vereinigten Staaten war) wird die Arbeit des Gerichts dirigieren. Daß im Wahlvorgang die Kandidaten für das Richteramt nur von politischen Organen auf ihre Sachkunde und richterlichen Fähigkeiten zu prüfen sind, erlegt den Regierungen, welche sie benennen, eine große Verantwortung auf. Das war aus praktischen Gründen nicht zu vermeiden, um das Gericht so schnell wie möglich arbeitsfähig zu machen.
Die Ausgestaltung des Berufungsverfahrens wird von dem Gedanken getragen, beiden Prozeßparteien eine gleiche Stellung einzuräumen.
Einige Lücken weist das angenommene Statut auf: erstens ist nicht deutlich gemacht, daß die Pflicht zur Amtshilfe bis auf die Ebene lokaler Behörden hinabreicht; zweitens ist keine Vorsorge dafür getroffen, wie ein Richter, der ausfällt, vertreten werden kann, denn auf Ersatzrichter ist verzichtet; und schließlich ist das Auslieferungsproblem unter den Teppich gekehrt.
Rechtlich bedenklich ist, daß den zu verhängenden Sanktionen keine solide Grundlage gegeben wurde. Sie sind nationalen Normen zu entnehmen, welche internationales Recht ergänzen. Auf sie ist jedoch nicht verwiesen, sondern dem Gericht lediglich aufgetragen, sich für das Strafmaß an der Praxis der Gerichte im Gebiete des ehemaligen Jugoslawien zu orientieren. Ob das dem Grundsatz ›nulla poena sine lege praevia‹ genügt, ist zu Recht bezweifelt worden. Immerhin baut das jugoslawische Strafgesetzbuch, das auch in den abgefallenen Staaten übernommen wurde, eine Brücke, welche von dem Gericht benützt werden kann, um zu praktisch befriedigenden Lösungen zu gelangen.

*

Der Leser wird aber am Schluß ein Wort darüber erwarten, ob es dem Gericht gelingen kann, die in es gesetzten Erwartungen zu erfüllen, nämlich zur Beendigung des Konfliktes beizutragen.
Die erste Voraussetzung dafür, daß es eine abschreckende Wirkung entfalten kann, ist eine wirksame Unterstützung der Anklagebehörde bei den anzustellenden Untersuchungen. Rechtlich sind alle Staaten dazu verpflichtet. Ob und wie diese Rechtspflicht vor allem von Rest-Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und den in Kroatien und Bosnien-Herzegowina einseitig proklamierten Regimen von Serben oder auch Kroaten erfüllt werden wird, steht dahin. Ohne ihre Mitarbeit können Verdächtige aus diesen Gebieten kaum dingfest gemacht werden. Wenn nur einige Staaten außerhalb des jugoslawischen Bereichs auf ihr Gebiet ausgewichene Flüchtlinge an das Gericht überstellen, hätte sich das ganze Unterfangen kaum gelohnt.
Eine weitere Schwierigkeit ist zu berücksichtigen. Das Hauptziel ist, den Frieden wiederherzustellen. Wenn auch nur geringe Aussichten darauf bestehen, die Konfliktparteien würden sich unter dem Druck der wirtschaftlichen Lage verhandlungsbereit finden, stünde das Gericht im Wege. Denn es soll die Hauptverantwortlichen aburteilen, mit denen möglicherweise Verhandlungen zu führen wären. Ist es zu verantworten, in einer solchen Lage das Gericht weiterarbeiten und an ihm die Verhandlungen scheitern zu lassen?

1 Vgl. B.B. Ferencz, International Criminal Court, in: R. Bernhardt, Encyclopedia of Public International Law (EPIL) (1), 99 (1981); H.H. Jescheck, International Crimes, in: EPIL (8) 372 (1985).
2 UN Doc. A/48/10, Ziff. 21–51; siehe auch VN 5/1992 S. 171.
3 Resolution 713(1991), Text: VN 5/1991 S. 175.
4 Resolution 764(1992), Text: VN 6/1992 S. 214.
5 Resolution 771(1992), Text: VN 6/1992 S. 216f.; Resolution 780(1992), Text: VN 6/1992 S. 219.
6 Resolution 808(1993), Text: VN 2/1993 S. 71.
7 Text: VN 4/1993 S. 156; auf englisch und mit dem Wortlaut des Statuts in: 32 International Legal Materials 1203(1993).
8 Gewählt wurden Georges Michel Abi-Saab (Ägypten), Antonio Cassese (Italien), Jules Deschênes (Kanada), Adolphus Godwin Karibi-Whyte (Nigeria), Germain Le Foyer de Costil (Frankreich), Li Haopei (China), Gabrielle Kirk McDonald (Vereinigte Staaten), Elizabeth Odio Benito (Costa Rica), Rustam S. Sidhwa (Pakistan), Sir Ninian Stephen (Australien) und Lal Chan Vohrah (Malaysia); von ihnen Cassese als Präsident, Odio Benito als Vizepräsidentin, McDonald und Karibi-Whyte als Kammervorsitzende.
9 Ramón Escovar-Salom (Venezuela), gemäß Resolution 877 (Text: S. 29 dieser Ausgabe). Er hat allerdings mittlerweile das Amt des Innenministers in seinem Lande übernommen und steht für die Aufgabe in dem Gericht nicht mehr zur Verfügung. Als sein Stellvertreter wurde Graham Blewitt (Australien) bestellt, als Kanzleichef Theodoor C. van Boven (Niederlande).
10 Th. Meron, The case for war crimes trials in Yugoslavia, in: Foreign Affairs, vol. 72 no. 3 (1993) 122; Chr. Greenwood, The International Tribunal for Yugoslavia, in: International Affairs, vol. 69 no. 4 (1993) 641; C. Hollweg, Das neue Internationale Tribunal der UNO und der Jugoslawienkonflikt, in: Juristenzeitung, 48. Jg., H. 20 (1993) 980; J.C. O'Brien, The International Tribunal for violations of international humanitarian law in the former Yugoslavia, in: American Journal for International Law, vol. 87 no. 4 (1993) 640; sehr skeptisch hingegen B. Graefrath, Jugoslawientribunal – Präzedenzfall trotz fragwürdiger Rechtsgrundlage, in: Neue Justiz, 47. Jg. (1993) H. 10, 433.
11 Text: VN 2/1991 S. 74ff. (hier: S. 76, Ziffern 18 und 19).
12 So auch Graefrath, aaO (Anm. 10) 435.
13 So auch Greenwood, aaO (Anm. 10) 643.
14 Auch Graefrath, aaO (Anm. 10) 435, legt Artikel 41 der Charta sehr eng aus.
15 Danach ist eine Freiheitsstrafe auf höchstens 15 Jahre, bei mit Todesstrafe bedrohten Delikten auf 20 Jahre begrenzt (Artikel 38 des jugoslawischen Strafgesetzbuchs). Da die Todesstrafe von dem Internationalen Gericht nicht verhängt werden kann, stellt sich die Frage, ob nach dem Grundsatz ›maius includit minus‹ auch zu lebenslänglichem Gefängnis verurteilt werden darf (so das KSZE-Gutachten). Auch die USA sprachen sich im Sicherheitsrat dafür aus, wenn sich das Urteil auf mehrere strafbare Handlungen bezieht.
16 Im Vancouver-Bericht und in der Stellungnahme der Niederlande.
17 Für das Genfer Recht siehe R. Vinuesa, in: M. Bothe et al. (eds.), National Implementation of International Humanitarian Law (1990) 82ff. und 108f.
18 So auch Karin Oellers-Frahm in einem Vortrag am 13. Dezember 1993. – Nach Informationen von Kennern der örtlichen Verhältnisse ist es auch sehr problematisch, von einer allgemeinen Praxis im ehemaligen Jugoslawien zu sprechen. Zwischen den einzelnen Republiken bestünden – vor allem aus religiösen Gründen – erhebliche Unterschiede bei der Strafbemessung.
19 Englische Übersetzung im (nicht als UN-Dokument veröffentlichten) vollständigen KSZE-Entwurf; nach Angabe der KSZE-Gutachter sollen die neuen Strafgesetzbücher von Kroatien und Bosnien-Herzegowina weitgehend mit dem jugoslawischen Strafgesetzbuch übereinstimmen.
20 Berichte der durch Resolution 780(1992) eingesetzten Expertengruppe unter dem Vorsitz von Frits Kalshoven aus den Niederlanden (S/25274 v. 10.2.1993) sowie des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission Tadeusz Mazowiecki aus Polen (z.B. S/25341 v. 26.2.1993 und S/25792 v. 10.5.1993).
21 Resolution 857(1993), Text: S. 26 dieser Ausgabe.
22 Solche Beiträge wurden von Italien, Pakistan und den Vereinigten Staaten angekündigt.

Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen

Die bereits in früheren Beiträgen dieser Zeitschrift geschilderte Finanznot im System der Vereinten Nationen hat sich nicht wesentlich gebessert. Sie hat sich im Fall der Vereinten Nationen selbst – deren Haushalt für den Zweijahreszeitraum 1994/95 (siehe S. 20 f. dieser Ausgabe) kurz vor Weihnachten letzten Jahres einvernehmlich verabschiedet wurde – eher verschärft, was dort aber vor allem auf das steigende Gesamtvolumen bei den Friedensmaßnahmen und die weiterhin schleppenden Zahlungseingänge zurückzuführen ist. Während zum Beispiel die Russische Föderation ihre bisherigen Beitragsrückstände zum regulären UN-Budget per Jahresende 1993 vollständig abgebaut hat, ist ihr Zahlungsverhalten bei den UN-Friedensmaßnahmen als säumig zu charakterisieren. Hier bestanden zum 31. Dezember 1993 Gesamtrückstände in Höhe von rund 484 Mill US-Dollar. Zum Vergleich: Die Gesamtrückstände der Vereinigten Staaten betrugen zum gleichen Zeitpunkt bei den UN-Friedensmaßnahmen 130 Mill Dollar und beim regulären UN-Haushalt rund 260 Mill. Auch ein Ausblick auf die künftige finanzielle Ausstattung der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen läßt keine Besserung erwarten. Hierzu trägt auch ein Beschluß des US-Senats bei, wonach eine qualifizierte Sperre in Höhe von 10 vH für die im US-Haushalt bereitgestellten regulären Beiträge an die UN und ihre Sonderorganisationen verfügt wurde, die sich ab 1995 auf 20 vH erhöht. Die Sperre soll so lange bestehen, bis der US-Präsident dem Kongreß bestätigen kann, daß die Vereinten Nationen das Amt eines unabhängigen Generalinspekteurs eingerichtet haben. Da also die Hauptursache der Dauer-Finanzkrise in der – zum Teil politisch motivierten – Nichtzahlung von Mitgliedsbeiträgen liegt, die weder von den Sekretariaten noch von den anderen Mitgliedstaaten beeinflußt werden kann, bleibt als Reaktion hierauf nur eine Anpassung bei der Implementierung der Budgets. Die dabei immer wieder erhobene Forderung, deshalb bei den Ausgaben eine Notfallplanung einzuführen (Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen), scheitert jedoch nach wie vor an der Ablehnung der Sekretariate beziehungsweise der Mitgliedstaaten, die Kürzungen der für sie relevanten Programme befürchten.

Neben dem von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedeten UN-Haushalt wurden im abgelaufenen Jahr auch von der Mehrzahl der Sonderorganisationen deren Budgets für 1994/95 beschlossen. Die Tendenz zu Konsensentscheidungen setzte sich dabei fort, wobei sich in den realen Wachstumsgrößen der einzelnen Haushalte oft die zunehmend schwierigere nationale Haushaltslage der meisten Mitgliedstaaten – insbesondere der Hauptbeitragszahler – widerspiegelte. Unabhängig davon kam es dennoch zu erheblichen Mehrbelastungen der Mitgliedstaaten, da die einzelnen Budgets wegen des Inflationsausgleichs respektive auf Grund von Wechselkursschwankungen nominal gewachsen sind. Als schwierig bis unmöglich erweist es sich nach wie vor, in den unterschiedlichen Haushalten neue, den wechselnden Anforderungen entsprechende Prioritäten zu setzen. So werden überholte Programme aus nationalen Interessen heraus oft fortgeführt, statt daß Mittel für aktuellere Themen freigesetzt beziehungsweise umgeschichtet werden.

Während die Vereinigten Staaten für die meisten Budgets des Zweijahreszeitraums 1992/93 noch die ›magische Zahl‹ von 13,5 vH als Obergrenze für das nominale Wachstum durchsetzten (vgl. VN 1/1992 S. 21), war dies in den Haushaltsverhandlungen für 1994/95 kein Thema mehr. Allerdings hatte man sich zum Teil nun mit den Folgen dieser Altlast auseinanderzusetzen. Ein Beispiel: Diese Obergrenze hatte bei der FAO dazu geführt, daß 1992/93 innerhalb eines Finanzrahmens von 646 Mill Dollar (Haushaltsermächtigungen) ein gleichzeitig beschlossenes Arbeitsprogramm von 677 Mill durchgeführt werden sollte. Daraus ergab sich nun eine ernsthafte Auseinandersetzung, welcher Wert als Ausgangsbasis für den FAO-Haushalt 1994/95 zu nehmen sei. Während anfangs etliche Mitgliedstaaten (darunter auch ein beträchtlicher Teil der Hauptbeitragszahler) die Auffassung vertraten, daß die Ausgangsgröße die Budgetermächtigung (also der Betrag von 646 Mill Dollar) sein müsse, unter anderem, da sich daran auch die Mitgliedsbeiträge orientieren, traten vor allem die Entwicklungsländer für das höher ausgestattete Arbeitsprogramm als Bezugsgröße ein. Am Ende der Haushaltsberatungen, die vor allem auch von der gleichzeitig anstehenden Wahl eines neuen Generaldirektors der FAO beeinflußt waren, wurde schließlich ein Budget 1994/95 verabschiedet, das auf dem höheren Arbeitsprogramm 1992/93 basierte. Durch diesen nachträglichen Sprung in der Ausgangsgröße wäre es zu einem überproportionalen Anstieg der Mitgliedsbeiträge gekommen. Um dies zu vermeiden, wurde finanztechnisch sozusagen in die Trickkiste gegriffen. Auf die bloße Ankündigung der USA hin, ihre Beitragsrückstände der FAO gegenüber weiter abzutragen, wurde in einem Vorgriff auf solche eventuellen Abzahlungen der von den Mit-